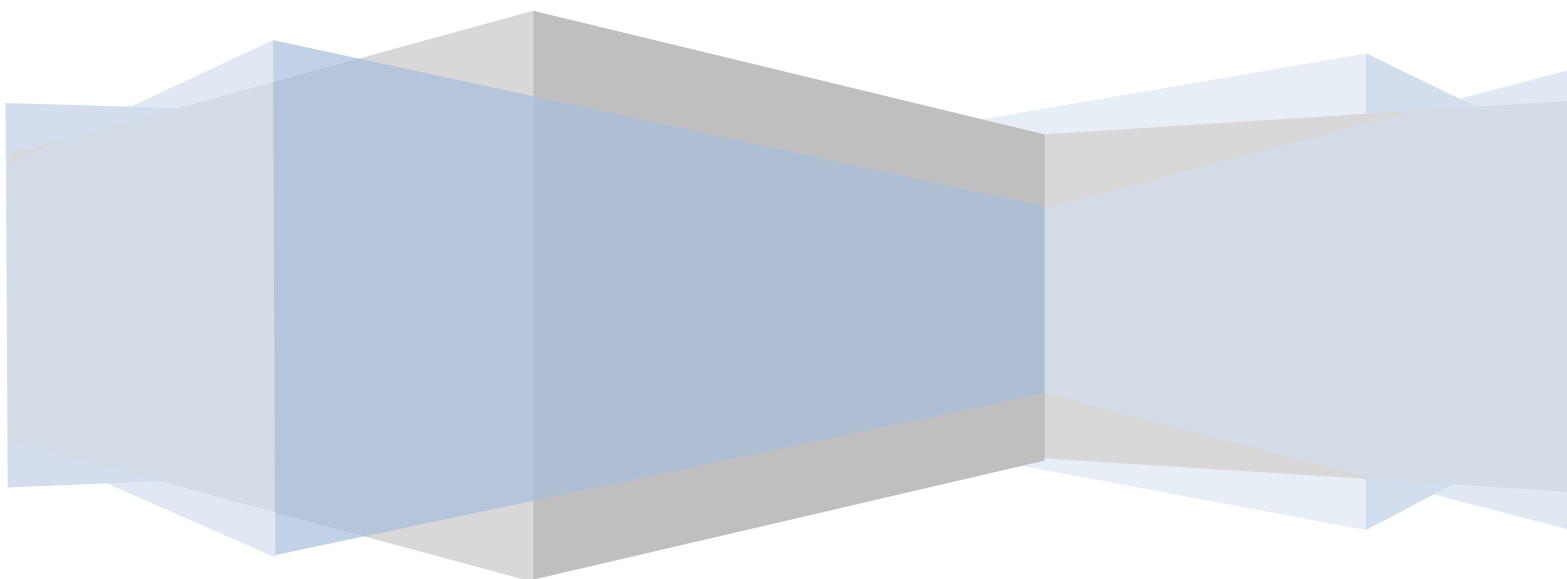


Vodič za otvorenu upravu

Objavljivanje imovine i sukob interesa

Vodeći autor: Open Rights Group, Privacy International

Decembar, 2015.



Objavljivanje imovine i sukob interesa

Vodeći autor: Globalni integritet

Uvod

Kada funkcioneri koriste svoje javne funkcije za privatnu dobit, to podriva institucije, lišava građane osnovnih usluga i ometa ekonomski razvoj. Sukob interesa nastaje kada je javni funkcioner u poziciji da koristi javnu funkciju zarad lične privatne dobiti ili zarad dobiti drugih privatnih strana. To ukazuje na mogućnost za, ne neophodno i na postojanje, neprikladnog ponašanja. Stoga je potreban regulatorni režim pravila, smjernica i unaprjeđenja kako bi se smanjio rizik od stvarnog ili uočenog neetičkog ponašanja. Kodeksi ponašanja i propisi obično pokrivaju slijedeće oblasti:

1. **Zahtjevi za objavljivanje imovine** kako bi imovinu i poslovanje javnih funkcionera učinili transparentnim za javnost.
2. **Pravila vezana za sukob interesa** i smjernice za identifikovanje i upravljanje sukobima interesa osiguranje da odluke javnih funkcionera ne budu pod neprikladnim uticajem ličnog interesa.
3. **Propisi vezani za 'revolving door'**, za zaustavljanje sukoba interesa koji proističe iz kretanja pojedinaca između javnog i privatnog sektora.
4. **Pravila vezana za poklone i gostoljublje** koja sprječavaju da posebni interesi pokušaju da utiču na politiku nudeći državnim službenicima predmete ili usluge od vrijednosti u zamjenu za usluge.

Objavljivanje može biti moćan instrument za podupiranje javnog integriteta i sprječavanje zloupotrebe ovlašćenja. Dok vlade mogu uspostaviti apsolutna ograničenja na određene vrste ponašanja, ona se često mogu dopuniti objavljivanjem, što obezbjeđuje sredstvo za praćenje i rješavanje sukoba interesa, te otkriva i odvraća od nezakonitog bogaćenja.

Ima više pravaca kojima propisi o objavljivanju imovine i sukobu interesa osnažuju javni integritet.

Oni izgrađuju kulturu integriteta uspostavljanjem standarda prihvatljivog ponašanja i obezbjeđenjem jasnih pravila i smjernica o etičkom ponašanju na javnoj funkciji. Veća transparentnost kroz objavljivanje je moćan instrument za odvraćanje od neetičkog ponašanja podsjećajući javne funkcionere da je njihovo ponašanje podložno nadzoru. Štoviše, oni pružaju vrijedan izvor informacija za otkrivanje zloupotreba i korupcije (Svjetska banka, 2013). Nema pristupa dizajniranju odgovarajućeg režima koji odgovara svima. Vladama je često lakše sprovesti apsolutna ograničenja nego sisteme objavljivanja. Ona su posebno relevantna u kontekstima u kojima postoji mali kapacitet vlade ili manjak resursa. Međutim, objavljivanje prihoda i imovine se sve više koristi, a rastući broj radova ukazuje na set osnovnih načela koja bi mogla razmatrati vlade koje teže da usvoje robusne, djelotvorne mjere za objavljivanje.

Literatura

World Bank (2013) Financial Disclosure Systems. Declarations of Interests, Income, and Assets Background Primer, priređeno od strane Mehanizama javne odgovornosti (PAM) Inicijative Grupe Svjetske banke za javni sektor i upravljanje

Ekspertske organizacije

Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj

<http://www.oecd.org/gov/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>

Svjetska banka <http://www.worldbank.org/anticorruption>

Međuamerička razvojna banka <http://www.iadb.org/en/topics/transparency/transparency-and-anticorruption,1162.html>

Afrička razvojna banka <http://www.afdb.org/en/about-us/structure/integrity-and-anti-corruption/>

Azijska razvojna banka <http://www.adb.org/site/integrity/main>

Organizacija američkih država <http://www.oas.org/juridico/english/fightcur.html>

Fondacija „Sunlight“ <http://www.sunlight.org/>

„Transparency International“ http://gateway.transparency.org/guides/intro/public_integrity

Sažetak ilustrativnih obaveza

Početne

Donijeti zakon koji će zahtijevati javno objavljivanje prihoda i imovine od strane izabranih i viših javnih funkcionera

Donijeti propise koji regulišu poklone koji se nude zvaničnicima iz javnog sektora

Donijeti propise koji regulišu zapošljavanje u privatnom sektoru nakon rada u vladinom sektoru

Prelazne

Uspostaviti sistem za nadzor objavljivanja imovine i sukoba interesa

Inovativne

Publikovati prijave imovine i sukoba interesa kao otvorene podatke

Detaljne preporuke

Inicijalni korak: Donijeti zakon koji zahtijeva javno objavljivanje prihoda i imovine od strane izabranih i viših javnih funkcionera

Opravdanost

Objavljivanje vrijednosti imovine i obaveza i izvora prihoda, djeluje kao instrument za odvratanje od ucjene, dosluha, i pokroviteljstva u javnom sektoru.

Javno objavljivanje imovine i prihoda dozvoljava civilnom društvu da pomogne u otkrivanju kršenja zahtjeva za finansijsko objavljivanje, obezbjeđujući dodatni nadzor, dopunjavajući ulogu zvaničnih nadzornih organa. Međutim, u mnogim zemljama objavljivanja nisu javna. Anketa Svjetske banke iz 2012. godine otkrila je da 78% zemalja ima uspostavljene sisteme finansijskog objavljivanja, ali samo 43% njih javno objavljuje takve informacije (Svjetska banka, 2012.).

Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije (UNCAC) zahtijeva od visokih ugovornih strana da razmotre uspostavljanje javnih politika koje zahtijevaju od funkcionera da otkriju „odgovarajućim organima ... svoje spoljne aktivnosti, zaposlenja, investicije, imovinu i značajne poklone ili beneficije.“

Mjere objavljivanja imovine su moćan instrument, ali su one takođe podložne razočarenju ili političkom suprotstavljanju ukoliko su uvedene sa preambicioznim mandatima neposredno nakon korupcionaških skandala ili ako nisu podupriječene adekvatnim resursima. Sistemi koji su opterećeni prevelikim brojem zahtjeva i sa neadekvatnim institucionalnim kapacitetom za nametanje usklađivanja podložni su neuspjehu više od onih namijenjenih da služe praktičnim ciljevima. Prilikom dizajniranja sistema za

objavljivanje imovine pažnju treba posvetiti lokalnom političkom, institucionalnom i društveno-ekonomskom kontekstu.

Državama se savjetuje da počnu sa najprioritetnijim oblastima objavljivanja i da postepeno kreiraju političku volju i izgrađuju kapacitet za ambicioznije reforme. Države bi možda željele da nadgrađuju od početnog ciljanog objavljivanja funkcionera pod visokim rizikom ili visokog profila, do objavljivanja viših državnih službenika i sudija. Države bi takođe mogle napredovati od objavljivanja prihoda i imovine, do objavljivanja poslovnih aktivnosti i aktivnosti nakon zaposlenja (Svjetska banka, 2012.).

Preporuke

1. Uspostaviti i saopštiti jasnu mapu puta za razvoj opsega i pokrivenosti sistema. Važno je postepeno izgrađivati kapacitete i upravljati javnim očekivanjima o tome što sistem realno može postići. Kako se razvija kapacitet za upravljanje objavljivanjem imovine, sistem se može postepeno proširivati i osnaživati, kako bi se proširio broj ljudi od kojih se zahtijeva da prijavljuju imovinu, unaprijedili postupci za verifikaciju i javni pristup informacijama.
2. Kao opšte pravilo, zahtjevi za objavljivanje imovine i prihoda treba barem da obuhvate vođstvo tri grane vlasti (izvršna, zakonodavna i sudska), kao i više državne službenike/birokratiju.
3. Da bi objavljivanje imovine i prihoda bilo najdjelotvornije, ono mora biti redovno, pokrivajući određenu lepezu ključnih informacija. Informacije koje treba objaviti treba da uključuju kombinaciju slijedećih stvari:
 - Imovina (lične rezidencije, druge stambene jedinice, prazno zemljište, zgrade, farme, finansijske investicije (npr. akcije, fondovi, opcije, varanti, uzajamni fondovi, roba, terminski ugovori, novčani dug, planovi štednje, polise osiguranja i penzioni računi) i poslovna imovina (npr. privatne korporacije i partnerstva), bankovni računi, instrumenti koji nose kamatu i gotovina, vozila (npr. automobili, čamci, avioni) i druga značajna pokretna imovina (npr. nakit, umjetnine, namještaj, stoka).
 - Obaveze (svi dugovi, obligacije, kreditne kartice, hipoteke, garancije i su-potpisi).
 - Izvori prihoda (finansijske investicije (npr. kamata, dividende, anuiteti, penzije, beneficije).
 - Poslovna imovina (npr. korporacije, partnerstva, farme, imovina za iznajmljivanje, patentni), zapošljavanje u privatnom sektoru, profesionalne usluge (npr. konsalting i drugi plaćeni ugovori iz privatnog ili javnog sektora), odbori i direktorska mjesta, ostala zaposlenja u javnom sektoru, lutrija, kockanje, te jednokratne isplate.
 - Pokloni (svi značajni pokloni i primljene naknade).
 - Mogući sukob interesa (neplaćeni ugovori i zaposlenja, neplaćeno članstvo u odborima i direktorska mjesta, učešće u asocijacijama, neprofitnim organizacijama i sindikatima, funkcije i zaposlenja nakon isteka mandata).
4. Postavljanje jasnih zahtjeva. Važno je da formulari budu jednostavni i da zahtjevi za popunjavanje budu jasni. Tražene informacije treba da budu precizne i moraju izbjegavati raspone kako bi se izbjegla neodređenost i očuvala korisnost sistema.
5. Agenciji odgovornoj za prikupljanje informacija o objavljivanju imovine dati ovlašćenja, vještine, kapacitet i resurse za sprovođenje osnovne verifikacije, da zatraži informacije od javnog funkcionera ili drugog subjekta iz javnog ili privatnog sektora, i da istraži pritužbe javnosti.

Standardi i smjernice

- Smjernice za upravljanje sukobima interesa u javnoj službi
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- Kriterijumi prihvatljivosti OGP: Objavljivanje imovine <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibility-criteria>
- Javna funkcija, privatni interesi: Odgovornost kroz objavljivanje prihoda i imovine
[http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public Office Private Interests.pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf)
- Konvencija Ujedinjenih nacija protiv korupcije
http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf
- Pravna biblioteka Svjetske banke o finansijskom objavljivanju
<http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>

Primjeri iz zemalja

Oko 137 jurisdikcija sprovodi neku vrstu propisa o objavljivanju imovine

Od tih 137 jurisdikcija, oko 45 čini objavljivanja dostupnim na Internetu, uključujući Australiju, Belgiju, Kanadu, Dansku, Finsku, Island, Irsku, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo, Bugarsku, Hrvatsku, Estoniju, Gruziju, Mađarsku, Letoniju, Litvaniju, Rumuniju i Slovačku.

- http://www1.worldbank.org/finance/star_site/publications/Public-Private-Interest.html

U Indiji, policijski službenici su uključeni u zahtjeve za objavljivanje prihoda i imovine.

Ministarstvo unutrašnjih poslova naložilo je svim službenicima policijske službe (IPS) u zemlji da objavljuju svoju imovinu na osnovu Prijave nepokretne imovine (IPR). Državne vlade su takođe naložile policijskim službenicima iznad čina pod-inspektora da objave detalje o svojim prihodima i imovini. Oni koji ne ispoštuju taj nalog mogu biti lišeni unaprjeđenja i medalja za službu. Međutim, i dalje ima izvještaja o visokoj stopi nepoštovanja.

- <http://mha.nic.in/ipr/iprmain.htm>
- http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2012-06-21/india/32351131_1_ips-indian-police-service-home-ministry

Kao dio Akcionog plana za OGP, Tanzanija preuzima obavezu da osnaži propis vezan za objavljivanje imovine.

U svom akcionom planu za OGP, Tanzanija se obavezuje da će pripremiti izmjene i dopune zakona kako bi osnažila objavljivanje imovine od strane javnih funkcionera.

- <http://www.opengovpartnership.org/country/tanzania/commitment/accountability-and-integrity>

Dominikanska Republika se obavezala da će donijeti zakon o objavljivanju imovine, kao dio njenog Akcionog plana za OGP.

U svom Akcionom planu za OGP, Dominikanska Republika se obavezuje da će donijeti zakon o objavljivanju imovine i nezakonitom bogaćenju.

- <http://www.opengovpartnership.org/country/commitment/promote-enactment-act-affidavit-assets-and-illicitenrichment-enacted-and-its>

Početni korak: Donošenje propisa koji regulišu pitanje poklona koji se nude zvaničnicima u javnom sektoru

Opravdanost

Pravila koja regulišu nuđenje poklona javnim funkcionerima su važna zaštita od posebnih interesa koji pokušavaju da utiču na politiku nudeći državnim službenicima predmete ili usluge od vrijednosti. Zakonske smjernice postavljaju pravila prihvatljivog ponašanja javnih funkcionera i zahtjeve za objavljivanje od strane istih.

Pojašnjavajući što je to poklon, kada je prihvatljiv, kao i kada i kako mora biti objavljen, propisi o poklonima donose državnim službenicima kodeks ponašanja koji inspiriše povjerenje javnosti i čuva integritet zaposlenih u javnom sektoru.

Preporuke

Da bi pravila o poklonima bila djelotvorna, propisi bi trebali da:

1. Obuhvate sve javne funkcionere u trima granama vlasti, uključujući izabrane funkcionere, državne službenike i sektor pravosuđa.
2. Budu konkretna, sa malo prostora za tumačenja, jasno naznačujući što je to poklon i koja vrsta ponašanja nije prikladna. Definicija poklona mora biti dovoljno široka da bi uključila kako predmete, tako i usluge od vrijednosti, kao što su usluge gostoljublja.
3. Sadrže jasno definisane pragove koji uzimaju u obzir objavljivanje svih predmeta ili usluga od vrijednosti koji se nude državnim službenicima.
4. Minimiziraju izuzetke i praznine koje bi sprječavale objavljivanje određenih poklona, uključujući one koji su specifični za određenu kulturu koji se obično nude, ali koji mogu predstavljati potencijalni sukob interesa unutar ambijenta upravljanja javnim sektorom.
5. Se redovno sprovode od strane nezavisne agencije za etiku uz primjenu sankcija kada je to prikladno.

Istražiti procese za prethodno odobravanje poklona i gostoljublja od strane nekog nezavisnog vladinog nadzornog organa, kao što je agencija za internu reviziju ili kancelarija tipa Ombudsmana.

Početni korak: Donijeti propise koji regulišu zapošljavanje u privatnom sektoru nakon rada u vladinom sektoru

Opravdanost

Da bi se odluke vezane za javnu politiku i administrativne odluke donosile u javnom interesu, donosioci javne politike i regulatori moraju biti nezavisni. Obećanje budućeg zaposlenja izvan javnog sektora, konsalting, članstva u odborima ili drugi izvori prihoda bi mogli uticati na ponašanje nekog zvaničnika. Propisi vezani za 'Revolving door' teže da spriječe stvarne ili uočene sukobe interesa koji nastaju kada se pojedinci kreću između javnih funkcija i pozicija u privatnom sektoru. Oni su važan instrument za održavanje javnog integriteta i povjerenja u vladu (Transparency International, 2011).

Propisi vezani za 'Revolving door' obično imaju za cilj da spriječe potencijalne sukobe interesa prije, tokom ili nakon zaposlenja u vladinom sektoru uvođenjem adekvatnog vremenskog bafera — perioda "hlađenja" — koji reguliše kretanje zaposlenih između dva sektora. Oni nude važnu zaštitu od pokušaja da se kupi pristup javnim funkcionerima, uz očuvanje integriteta institucija i zvaničnika u širem smislu.

Preporuke

1. Propisi koji ograničavaju angažovanje u privatnom sektoru nakon zaposlenja u javnom sektoru treba da obuhvate državne službenike iz svih grana vlasti.
2. Propisi treba eksplicitno da definišu vrste prilika za zaposlenje poslije rada u javnom sektoru koje predstavljaju stvarni ili uočeni sukob interesa, a time zaslužuju da budu pod kontrolom istih propisa. Zvaničnici koji se zapošljavaju izvan javnog sektora koji ne predstavljaju stvarni ili uočeni sukob interesa sa prethodnim funkcijama ne treba da budu podložni ovim pravilima i propisima.
3. Propisi treba da sadrže dobro definisane periode 'hlađenja' tokom kojih zaposleni u javnom sektoru ne mogu raditi za privatni sektor, gdje oni direktno lobiraju ili teže da utiču na njihove bivše kolege iz javne uprave.
4. Dužina perioda 'hlađenja' treba da bude različita u zavisnosti dužine staža/funkcije zaposlenih u javnom sektoru.
5. Razmotriti kodifikovanje razumnih ograničenja vezanih za zaposlenja prije rada u javnom sektoru i privremena raspoređivanja koja ne sprječavaju prijenos vrijednih znanja i vještina iz drugih sektora u javni sektor.
6. Razmotriti razumna ograničenja vezana za privremeno raspoređivanje (ili druge aranžmane vezane za zapošljavanje) zaposlenih u privatnom sektoru u javne organe koji organizacijama iz privatnog sektora daju insajderske informacije ili neku nepravilnu prednost u promovisanju interesa privrednog društva.
7. Propise bi trebalo kodifikovati u zakon kao primarno i sekundarno zakonodavstvo koje bi služilo kao djelotvorno sredstvo za odvratanje.
Primarno zakonodavstvo direktno ograničava određene oblike zaposlenja nakon rada u javnoj upravi kroz konkretne zakone o integritetu ili kao dio opšteg zakona o državnim službenicima.
Sekundarno zakonodavstvo predstavlja pravila i uredbe koje dopušta primarno zakonodavstvo. Klauzula o zaposlenju nakon rada u javnoj upravi u ugovorima o radu, na primjer, je još jedan metoda ograničavanja pojave 'revolving door'.
8. Razmotriti kodekse ponašanja kao alternativna sredstva za donošenje ili osnaživanje normi o zapošljavanju nakon rada u javnoj upravi.
8. Propisi u vezi sa 'Revolving door' treba da budu usklađeni sa drugim propisima o lobiranju i sukobima interesa.
9. Propisi treba da sadrže odredbe koje zahtijevaju da zaposleni u javnoj upravi objavljuju tok zaposlenja prije i nakon rada u javnoj upravi.
10. Propise treba da prati i osnažuje neka nezavisna etička agencija sa mandatom i ovlaštenjem da pokreće istrage.
11. Treba uspostaviti jasnu svijest i program obuke kako bi se osiguralo da svi državni službenici budu svjesni postojanja i zahtjeva za poštovanje propisa vezanih za „revolving door“.

Standardi i smjernice

Zaposlenje nakon rada u javnom sektoru: dobra praksa za sprječavanje sukoba interesa
http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/post-public-employment_9789264056701-en

„Revolving Doors,“ odgovornost i transparentnost – Novi regulatorni problemi i rješenja vezana za javnu politiku u vremenu finansijske krize

[http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2009\)2&docLanguage=En](http://search.oecd.org/officialdocuments/displaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2009)2&docLanguage=En)

Primjeri iz raznih zemalja

Barem 32 zemlje imaju ograničenja vezana za zapošljavanje nakon rada u barem jednoj grani vlasti.

Prema podacima „Global Integrity“, slijedeće zemlje imaju ograničenja vezana za zapošljavanje nakon rada u barem jednoj grani vlasti (ovo nije sveobuhvatna lista i kvalitet propisa varira između jurisdikcija): Albanija, Alžir, Jermenija, Argentina, Azerbejdžan, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Kanada, Kolumbija, Kina, Češka Republika, Etiopija, Gana, Njemačka, Kosovo, Gruzija, Indija, Italija, Mongolija, Makedonija, Meksiko, Nigerija, Pakistan, Peru, Filipini, Poljska, Rumunija, Ruska Federacija, Turska, Srbija, Južna Afrika, SAD.

<http://www.globalintegrity.org/files/GIR2011.pdf>

Južna Koreja se obavezuje da prati zapošljavanje nakon rada u javnom sektoru u sklopu svog OGP Akcionog plana.

U svom OGP Akcionom planu, Južna Koreja je uključila obavezu da radi ka društvu bez korupcije. Dio ove obaveze uključuje osnaživanje objavljivanja imovine državnih službenika i zapošljavanje nakon rada u javnom sektoru.

<http://www.opengovpartnership.org/countries/south-korea>

Prelazni korak: Uspostavljanje sistema nadzora objavljivanja imovine i sukoba interesa

Uspostavljanje sistema nadzora koji će da pruži djelotvorne smjernice, monitoring i sprovođenje je od suštinskog značaja. Djelotvornost i kredibilitet sistema objavljivanja je onoliko dobar koliko je sposoban da otkrije kršenja i kazni zloupotrebe.

Postavljanje jednostavnog zahtjeva zvaničnicima da popune formular predstavlja mali rizik za nekog zvaničnika koji pokušava da sakrije od pogleda javnosti određene komercijalne interese i izvore prihoda. Redovne revizije dopunjene kredibilnom prijetnjom brzim sprovođenjem u slučaju kršenja kreira jako moćan instrument za odvratanje od nedoličnog ponašanja. Stoga, sistem nadzora bi trebalo dizajnirati sa odgovarajućim institucionalnim i proceduralnim mehanizmima za otkrivanje rizika, objavljivanje revizija i sprovođenje sankcija za nepoštovanje. Štoviše, takav sistem bi trebao imati adekvatne resurse i mora biti integrisan u širi institucionalni i politički kontekst u kojem funkcioniše (Svjetska banka, 2012.). Od ključnog je značaja da zvaničnici budu obaviješteni o ciljevima ovakvog sistema, kao i o načelima sukoba interesa.

Nosioci ovih aktivnosti treba da imaju neophodne vještine i resurse za kontrolisanje objavljenih prihoda i imovine kako bi se otkrili mogući ili postojeći sukobi interesa. Jednako važna je sposobnost davanja savjeta podnosiocima i davanja neophodnih smjernica funkcionerima kako bi djelotvorno identifikovali i upravljali sukobima interesa.

Preporuke

Dati smjernice javnim funkcionerima za sprječavanje situacija u kojima bi njihovi privatni interesi mogli uticati na njihove zvanične funkcije na nepravilan način.

Razviti sistem monitoringa objavljivanja imovine, prihoda i poklona. Dok redovna revizija objavljivanja predstavlja nemali teret za vladine regulatore, preduzimanje nasumičnih revizija manjeg obima bi umnogome pridonijelo tome da režim objavljivanja imovine ima efekat odvrćanja. Djelotvorni sistem revizija treba da ima slijedeće karakteristike:

- Procenat ili opseg objavljivanja čiju reviziju treba uraditi bi bio unaprijed objavljen.
- Treba upotrijebiti kombinaciju prioritizacije na bazi rizika i nasumično uzorkovanje kako bi se odabrala objavljivanja čiju reviziju treba uraditi. Nasumični odabir treba izvršiti putem transparentnog lutrijskog sistema.
- Reviziju bi izvršila neka nezavisna treća strana, idealno neki eksterni, nevladin revizor (bilo neka privatna revizorska firma ili neka druga).
- Objavljivanja bi trebalo vremenom upoređivati u odnosu na eksterne izvore kao što su poreske informacije, zemljišni registri itd.
- Potpuni rezultati revizije bi bili objavljeni odmah nakon završetka iste, baš kao i ukupne stope poštovanja i aktivnosti sprovođenja.

Standardi i smjernice

- Smjernice za upravljanje sukobima interesa u državnoj službi
<http://www.oecd.org/gov/ethics/48994419.pdf>
- Prijave prihoda i imovine: Pitanja koja je potrebno uzeti u obzir prilikom razvoja režima za objavljivanje
<http://www.cmi.no/publications/file/3396-income-and-assets-declarations.pdf>
- Javna funkcija, javni interesi: Odgovornost kroz objavljivanje prihoda i imovine
[http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public Office Private Interests.pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf)
- Pravna biblioteka Svjetske banke o finansijskim objavljivanjima
<http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>

Primjeri iz raznih zemalja

Argentina, Guatemala i Indonezija koriste ciljane metode odabira objava imovine za verifikaciju

U Argentini, proces izbora objavljene imovine koju treba verifikovati je baziran na ciljanom metodu. Prvih 5% (1.600 u 2009.) objava se sistematski verifikuju dok se ostalih 95% verifikuje u skladu sa kategorijama rizika. Jedinica za prijavljivanje imovine je u stanju da verifikuje oko 2,500 prijava godišnje.

U Gvatemali, verifikacija sadržaja objavljene imovine dešava se samo kada funkcioneri odlaze sa funkcije. Odjeljenje za verifikaciju, analizu i istragu u vezi sa prihodom i imovinom upoređuje završnu prijavu prihoda i imovine sa početnim i naknadnim prijavama kako bi otkrilo bilo kakvo značajno ili neopravdano uvećanje imovine.

U Indoneziji, verifikuje se jedan uzorak prijava imovine, ciljajući na prijave funkcionera iz visokorizičnih agencija.

- http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/05/09/000333037_20130509102749/Rendered/PDF/774620PUB0EPI00LIC00PUB0DATE0503013.pdf

Kao dio svog Akcionog plana za OGP, Peru se obavezuje da će osnažiti kapacitet Generalnog revizora za otkrivanje moguće korupcije.

U svom OGP Akcionom planu, Peru je uključio obavezu unaprjeđenja integritete u javnom sektoru. U to, cilju, posebne aktivnosti uključuju unaprjeđenje regulatornog okvira koji reguliše prijave prihoda i imovine javnih funkcionera i državnih službenika, kao i unaprjeđenje kapaciteta Generalnog državnog revizora za otkrivanje moguće korupcije. Aktivnosti takođe uključuju predlaganje konkretne regulatorne sheme za sprječavanje i otkrivanje sukoba interesa.

- <http://www.opengovpartnership.org/countries/peru>

Ombudsman u Ruandi sprovodi revizije na nasumce odabranim objavama imovine

Kancelarija Ombudsmana u Ruandi, osnovana 2003. godine, je odgovorna za prikupljanje prijava i za monitoring poštovanja podnošenja i za verifikaciju tačnosti približno šest posto od blizu 5,000 prijava koje primi svake godine. Kancelarija Ombudsmana bira koje prijave će pregledati ciljajući dio podnosilaca na bazi njihove funkcije, i nasumice odabira uzorak prijava koje će obraditi kroz reviziju. Te revizije povlače za sobom, ne samo verifikovanje da prijavljena imovina i vrijednosti odgovara vladinim i bankovnim evidencijama, već i provjere stila života i kućne posjete .

[Izvor: Svjetska banka]

<http://elibrary.worldbank.org/content/book/9780821397961>

Slovenija koristi metod slučajnog uzorka da bi provjeravala prijave imovine.

Zakon o integritetu i sprječavanju korupcije iz 2010. godine je unaprijedio sistem nadzora objavljivanja imovine u Sloveniji. Na primjer, predvidio je da će prijave imovine čiji sadržaj će biti verifikovan biti izabrane postupkom slučajnog odabira kako bi se identifikovalo koji slučajevi otkrivaju neproporcionalno uvećanje bogatstva ili nesklad između sadržaja prijava i podataka sadržanih u eksternim registrima. Broj izabranih prijava zavisi od broja zaposlenih koji su na raspolaganju za verifikovanje sadržaja i, stoga, on može varirati iz jedne godine u drugu. U 2009, izabrano je 33% svih prijava za proces verifikacije, sa odnosom zaposleni:prijava 1:413.

<http://www->

wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2013/05/09/000333037_20130509102749/Rendered/PDF/774620PUBOEPI00LIC00PUB0DATE0503013.pdf

Za ovaj nivo nema preuzetih obaveza

Inovativni korak: Publikovati prijave imovine i sukoba interesa kao otvorene podatke

Opravdanost

Javni pristup informacijama osnažuje mehanizme društvene odgovornosti, budući da je više vjerovatno da će informisani građani tražiti veću odgovornost od javnih funkcionera.

Prijave kojima se može javno pristupati osnažuju potrebu za odgovornošću obezbjeđenjem osnovnih informacija koje se koriste u naporima vezanim za monitoring i sprovođenje. Javno dostupne i pretražive prijave dopuštaju građanima, medijima, vladi i organizacijama civilnog društva da verifikuju informacije i da ukažu na probleme koje otkriju. Mogućnost javnog nadzora će vjerovatno obeshrabriti iznošenje netačnih informacija ili nedolično ponašanje javnih funkcionera, osnažujući efekat odvraćanja koji prijave nose sa sobom. Ona takođe izgrađuje povjerenje u institucije pokazujući posvećenost

transparentnosti i odgovornosti. Javna dostupnost prijava je, stoga, ključna determinanta njihovog uticaja. Što je veća vidljivost prijava to je veća mogućnost njihove djelotvornosti.

Preporuke

Učiniti da sve prijave podataka budu pretražive na Internetu. Dok javna dostupnost može da ima različite oblike u različitim kontekstima, u zemljama gdje je penetracija Interneta relativno visoka, podnesene prijave bi trebale biti dostupne na Internetu i pretražive po osnovnim kriterijumima, kao što su podnosilac, godina podnošenja i vladina agencija ili institucija. Na primjer, bilo bi korisno ako bi se moglo verifikovati da određeni broj zakonodavaca ima konsultantske aranžmane sa istim vladinim dobavljačem. Stope poštovanja propisa, aktivnosti vezane za sprovođenje propisa i rezultati revizija bi takođe trebali biti dostupni na Internetu (Svjetska banka, 2012.).

Koristiti načela otvorenih podataka prilikom postavljanja informacija na Internet (Sunlight Foundation, 2010.). Tehnološke barijere (na primjer, zaštićene tehnologije) kao i ekonomske barijere (na primjer, naknade za pristup) je potrebno ukloniti kroz korišćenje formata otvorenih podataka. Štoviše, treba podsticati veći nivo standardizacije i kompjuterske čitljivosti rezultata kako bi se unaprijedila analiza i uporedljivost podataka (Sunlight Foundation, 2013.).

Ugraditi jake procese društvene odgovornosti u funkcije monitoringa vladinih agencija za sprovođenje etike kako kredibilna pitanja postavljena od strane javnosti mogu pokrenuti istrage od strane odgovarajućih organa.

Primjeri iz drugih zemalja

Argentina je izradila elektronski sistem za finansijsko objavljivanje

U Argentini je 2000. godine uveden u potpunosti elektronski sistem za finansijsko objavljivanje kao odgovor na ogroman logistički izazov vezan za upravljanje papirnog sistema. Uticaji su bili značajni i brzi. Zahtjev da podnosilac ispuni sva neophodna polja prije nego što formular može biti podnesen rezultirao je smanjenjem broja grešaka ili netačno popunjenih formulara za prijavu imovine, i konačno povećanjem stopa poštovanja propisa. Nakon godine dana primjene, stopa poštovanja se uvećala sa 67% do 96%, a procijenjeni troškovi vlade po formularu su se smanjili sa 70\$ na 8\$.

[http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public Office Private Interests.pdf](http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/Public%20Office%20Private%20Interests.pdf)

Oko 45 jurisdikcija stavlja prijave na Internet.

Tih 45 zemalja uključuju Australiju, Belgiju, Kanadu, Dansku, Finsku, Island, Irsku, Portugal, Ujedinjeno Kraljevstvo, Bugarsku, Hrvatsku, Estoniju, Gruziju, Mađarsku, Letoniju, Litvaniju, Rumuniju, Slovačku, Hong Kong SAR (Kinu), Tajland, Mongoliju i Tajvan (Kinu).

[http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using AD for PEP identification.pdf](http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using_AD_for_PEP_identification.pdf)

Čile se obavezao da objavljuje prijave na Internet, kao dio svog OGP Akcionog plana.

U svom OGP Akcionom planu, Čile se obavezuje da realizuje dva projekta koji se tiču objavljivanja imovine: jedan koji se fokusira na integritet kod javnih funkcija, i jedan vezan za shemu dobrovoljnog objavljivanja imovine kako bi se podstakla građanska kontrola upravo objavljivanjem prijava na Internetu.

<http://www.opengovpartnership.org/country/chile/action-plan>

Estonija će oformiti bazu podataka sa prijavama ekonomskih interesa, kad dio svog OGP Akcionog plana. Estonija se u svom OGP Akcionom planu fokusira na aktivnosti sprječavanja korupcije i sukoba interesa među javnim funkcionerima. U tom smislu, među planiranim aktivnostima se nalazi izrada baze podataka prijava ekonomskih interesa koja treba da bude završena do 2014. godine.

<http://www.opengovpartnership.org/country/estonia/commitment/prevention-corruption-and-conflicts-interest>

Gruzija je razvila sistem za finansijsko objavljivanje na Internetu.

U Gruziji se zahtijeva od javnih funkcionera da podnose godišnje prijave svoje imovine. Ali do 2010. godine oni su to radili na papiru i građanima je bilo teško da njima pristupe.

U 2010. godini, gruzijska vlada je odlučila da razvije sistem na Internetu. Svi viši zvaničnici sada podnose prijave o svojoj imovini preko „Online Asset Declaration System“ na web stranici www.declaration.gov.ge. Podnesene prijave se zatim odmah publikuju u pretraživoj bazi podataka u kojoj svako može pretraživati prijave imovine viših zvaničnika, kao i besplatno preuzeti takve informacije.

Građanski biro Gruzije (CSB), koji je agencija odgovorna za prikupljanje i publikovanje prijava imovine, podržava proces objavljivanja imovine slanjem podsjetnika zvaničnicima putem SMS poruka i e-mailova, i obezbjeđujući direktnu telefonsku vezu i „chat“ uslugu na Internetu kako bi pružio pomoć u vezi sa pitanjima vezanim za objavljivanje imovine.

Biro prima godišnje oko 3000 elektronskih finansijskih prijava. Takođe je postavio na Internet papirne kopije prijava od 1998. do 2010. godine tako da je ta web stranica sada domaćin preko 60.000 dokumenata (iako su rani dokumenti dostupni samo kao skenirane datoteke u PDF formatu).

Da bi sistem finansijskih prijava učinio bazom podataka na Internetu, Biro je trebao preduzeti određeni broj radnji. Prvo je bilo potrebno procijeniti političku situaciju, sprovesti političke konsultacije, pripremiti izmjene i dopune propisa i lobirati u Parlamentu. Kada je to završeno, projektovan je sistem elektronskog objavljivanja imovine (projektovanje sistema je uradila eksterna kompanija za iznos od oko 20.000\$ plus 10.000\$ godišnje za troškove održavanja). Sistem je zatim testiran sa fokusnim grupama, sastavljenih kako od građana tako i od viših zvaničnika, uz obezbjeđenje obuke za zaposlene u Birou i predstavnike jedinica za ljudske resurse svake vladine agencije.

Nakon pokretanja sistema, Biro je nastavio da razvija sistem i da dodaje nova svojstva. Do kraja 2013. godine, „Online Asset Declaration System“ će imati interfejs za mobilnu telefoniju. Takođe će biti uveden evaluacioni instrument koji će omogućiti javnosti da izrađuje različite analitičke izvještaje na osnovu baze podataka. Takođe je planirano da se do kraja 2014. godine uvede mehanizam za monitoring javnog finansijskog objavljivanja.

Uvođenje sistema objavljivanja imovine na Internetu u Gruziji se pokazalo korisnim iz nekoliko razloga:

Javnost sada ima više informacija o vladi;

„Psi čuvari“ su u boljoj poziciji da prate iskrenost i zakonitost prihoda i troškova viših zvaničnika;

Vlada je postala odgovornija, čistija i manje korumpirana; i

Sistem objavljivanja imovine na Internetu je inspirisao ostale vladine agencije da pokrenu slične projekte e-uprave.

Gruzijски sistem javnog objavljivanja je 2013. godine osvojio Nagradu UN za javne usluge za svoju izvrsnost u sprječavanju korupcije.

Bazirano na prezentaciji Irakli Kotetishvili-ja, direktora Građanskog biroa Gruzije na OGP webinaru od 21. maja 2013. godine.

<https://worldbankva.adobeconnect.com/a833642795/p4hbmo50fp2/?launcher=false&fcsContent=true&pbMode=normal>

<http://transparency.ge/en/blog/tracking-top-level-ministry-officials'-income-and-bonuses>

Meksiko je prešao na objavljivanje imovine na Internet.

Meksiko je prešao na objavljivanje imovine na Internet realizacijom svog „Declaranet“ sistema. Meksiko nema u potpunosti integrisanu digitalnu kulturu, tako da su državni službenici u početku nerado

napuštali papirne formulare prijave. Da bi se ovo opiranje prevazišlo, vlada je izradila Internet portal sa instrukcijama, obezbijedila sesije obuke, osnovala besplatni pozivni centar, i uspostavila trening centre kako bi pomogli podnosiocima da objave svoju imovinu.

<http://star.worldbank.org/star/sites/star/files/PublicOfficePrivateInterests.pdf>

Moldavija će razviti automatizovani informacioni sistem kao dio svog OGP Akcionog plana

OGP Akcioni plan Moldavije uključuje obavezu obezbjeđenja transparentnosti informacija vezanih za prihode i imovinu viših zvaničnika, sudija, tužilaca i državnih službenika. Kao dio ove obaveze, Moldavija će prilagoditi svoj nacionalni zakonski okvir koji omogućava podnošenje prijave o prihodima i imovini viših zvaničnika, sudija, tužilaca i državnih službenika na Internet. Pored toga, biće razvijen, instaliran i pokrenut automatizovani informacioni sistem za podnošenje finansijskih prijavi javnih funkcionera.

[http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/MoldovaOpen Government Action Plan 2012-2013_0.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/country_action_plans/MoldovaOpen%20Government%20Action%20Plan%202012-2013_0.pdf)

Rusija postavlja na Internet sažetke prijave imovine

Ruska Federacija je nedavno počela postavljati na Internet sažetke prijavi javnih funkcionera.

Građani njima mogu pristupiti na web stranicama Predsjedništva, Vlade i drugih institucija.

http://siteresources.worldbank.org/FINANCIALSECTOR/Resources/Using_AD_for_PEP_identification.pdf

Kao dio svog OGP Akcionog plana, Ukrajina će izmijeniti i dopuniti svoj zakon o objavljivanju imovine

OGP Akcioni plan Ukrajine sadrži obavezu prevencije i borbe protiv korupcije.

U tom cilju, konkretne aktivnosti uključuju izmjenu i dopunu zakona kako bi se osigurala otvorenost podataka vezanih za prijave imovine, prihoda i rashoda, posebno putem publikovanja detalja prijavi visokih javnih zvaničnika na web stranicama javnih organa, kao i objavljivanjem podataka iz prijavi bilo kog javnog funkcionera na zahtjev za pristup informacijama.

<http://www.opengovpartnership.org/country/commitment/preventing-and-combating-corruption-0>

Budžeti

Vodeći autor: Međunarodno budžetsko partnerstvo

Uvod

Svake godine, vlade prikupljaju i troše milijarde dolara novca poreskih obveznika i građani imaju pravo da znaju kako njihove vlade prikupljaju i troše njihov novac.

Vlade sprovode javne politike preko ministarstava, odjeljenja i agencija na centralnom i lokalnom nivou. Ovi javni organi i njihovi rukovodioci su odgovorni za političko vođstvo. Na isti način, političari su odgovorni svojim građanima za sprovođenje nacionalnih javnih politika, na primjer u zdravstvu i obrazovanju. Budžeti su veza između javnih politika i njihovog sprovođenja, između političkih vizija ili programa i njihove realizacije: oni dodjeljuju resurse planovima u smislu novca i vremena.

Kao dio upravljanja budžetom, vlade izrađuju serije izvještaja po raznim tačkama u godišnjem budžetskom ciklusu. Oni uključuju Pred-budžetski izvještaj, Prijedlog budžeta, Izglasani budžet, Budžet za građane, Unutar godišnje Izvještaje, Polugodišnje preglede, Završni godišnji izvještaj i Izvještaj o reviziji.

Kako bi građani mogli da znaju kako njihove vlade prikupljaju i troše njihov novac, oni treba da imaju pristup budžetskim izvještajima. Fiskalna transparentnost omogućava bolje informisanu debatu između

donosilaca javne politike i javnosti oko dizajniranja i rezultata fiskalne politike, te utvrđuje odgovornost za njeno sprovođenje.

Vlade već izrađuju mnoge budžetske izvještaje za njihovu internu upotrebu i ti izvještaji mogu biti učinjeni dostupnim na web stranicama vlada gotovo bez troškova. Nadalje, zakonodavne diskusije o budžetu dešavaju se u gotovo svakoj zemlji i nije skupa vježba iste učiniti javnim omogućavajući medijima da ih prenose. Fiskalna transparentnost se često ističe kao dio političkih tranzicija, ili kao odgovor na finansijsku krizu ili korupciju. Eksterni uticaji koji promovišu globalne norme i osnažuju domaće reformiste, a akteri civilnog društva takođe mogu igrati ključnu ulogu (Khagram et al, 2013.). Nedavne istraživačke studije pokazuju da transparentnost može omogućiti vladama da podižu kredite sa međunarodnih tržišta po povoljnijim stopama (Hameed, 2011). Ona takođe može pomoći u osvjetljavanju efikasnosti javnih rashoda. Nadalje, transparentnost može pomoći podsticanju kapitala povezujući nacionalne resurse sa nacionalnim prioritetima. Transparentnost i učešće javnosti može omogućiti vladama da izgrađuju povjerenje i da građanima daju mogućnost da se njihov glas čuje i daju im osjećaj digniteta (IBP, 2013.). Neprozirnost fiskalnih pitanja, s druge strane, može podrivati fiskalnu disciplinu i, kako je ilustrovano u nedavnoj publikaciji MMF-a, može dovesti do velikog i neočekivanog duga (Cottarelli, 2012.).

Literatura

Cottarelli, 2012, 'Fiscal Transparency, Accountability, and Risk, IMF Fiscal Affairs Department
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/080712.pdf>

Hameed, 2011, 'Budget Transparency and Financial Markets, OGP Working Paper 1, Open Budget Partnership'.
<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Working-Paper-1-Budget-Transparency-and-Financial-Markets.pdf>

IBP, 2013 Learning Program: Case Examples,
http://internationalbudget.org/ibp_publication_categories/learning-program/

Khagram, S., A. Fung and P. De Renzio, 2013, Open Budgets: The Political Economy of Transparency, Participation, and Accountability, Washington DC: Brookings Institute.

Ekspertske organizacije

Međunarodno budžetsko partnerstvo (International Budget Partnership)
<http://www.internationalbudget.org>

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost <http://fiscaltransparency.net/>

Globalni pokret za budžetsku transparentnost, odgovornost i učešće (BTAP) <http://www.globalbtap.org/>
Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj <http://www.oecd.org/gov/budgeting/>

Međunarodni monetarni fond <http://www.imf.org/external/np/fad/tran>

Program javnih rashoda i finansijska odgovornost <http://www.pefa.org/>

Kolaborativna afrička budžetska reforma Initiative <http://www.cabri-sbo.org/>

Radna grupa za OGP: Fiskalna otvorenost <http://fiscaltransparency.net/category/ogp-gift-fowg/>

Sažetak ilustrativnih obaveza

Početne

- Dozvoliti javni pristup budžetskim raspravama pred zakonodavnim tijelom
- Objaviti Budžet za građane
- Objaviti Prijedlog budžeta i izvještaje o reviziji
- Objaviti četiri osnovna budžetska dokumenta

Prelazne

- Konsultacije sa javnošću o pripremi budžeta
- Omogućiti djelotvorni nadzor od strane zakonodavnih tijela i vrhovnih revizorskih institucija
- Objaviti sve budžetske izvještaje kao otvorene podatke
- Objaviti svih osam ključnih budžetskih izvještaja

Napredne

- Omogućiti učešće građana u budžetiranju
- Objaviti informacije o resursima primljene od strane jedinica za pružanje usluga
- Objaviti van-budžetske finansijske informacije

Inovativne

- U potpunosti sprovesti GIFT načela o fiskalnoj transparentnosti

Detaljne preporuke

Početni korak: Dozvoliti javni pristup budžetskim raspravama pred zakonodavnim tijelom

Opravdanost

Zakonodavne rasprave o budžetu vode se gotovo u svakoj zemlji. Nije skupa vježba iste učiniti javnim omogućavajući medijima da ih prenose.

Preporuke

- Nacionalno zakonodavno tijelo treba da organizuje javne rasprave kada raspravlja o budžetu kojega podnosi izvršna vlast, a prije njegovog odobravanja.
- Medijima treba dopustiti da prenose te rasprave kao bi bile dostupne širem auditorijumu.
- Potrebno je objavljivati izvještaje o rezultatima tih rasprava.

Standardi & smjernice

- IBP anketa o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

Primjeri iz raznih zemalja

Sve veći broj zemalja dozvoljava neku formu javnih diskusija tokom rasprava o budžetu u zakonodavnom tijelu

Prema anketi Međunarodnog budžetskog partnerstva iz 2012. godine 67 zemalja od 100 anketiranih održavaju neku formu javnih diskusija o makroekonomskom i fiskalnom okviru prezentiranom u budžetu, na kojima se čuju iskazi izvršne grane vlasti (a u nekim slučajevima i od javnosti).

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Početni korak: Objaviti Budžet za građane

Opravdanost

Vladini budžeti su prepuni brojki i tehničkog žargona da obični čitaoci ne mogu lako razumjeti što oni znače. Ljudima su potrebne informacije u jednoj pristupačnoj i razumljivoj formi, kako bi im bilo omogućeno da razumiju što to vlada radi sa njihovim novcem i kako bi im bilo dopušteno da učestvuju u poslovima vlade.

Međunarodni monetarni fond u svom Priručniku o fiskalnoj transparentnosti navodi da bi "jedan jasan i jednostavan sažeti vodič kroz budžet trebao biti široko distribuiran u vrijeme donošenja godišnjeg budžeta."

Takav '*Budžet za građane*' služi javnosti, ali on može služiti i vladi unapređujući javno znanje o budžetu i rezonovanje vezano za izbore koji se naprave tokom njegovog sastavljanja.

Budžeti građana obično predstavljaju pristupačnu verziju bilo Prijedloga budžeta ili Usvojenog budžeta. Ali izrada Budžeta građana može pomoći vladi da razvije svoj kapacitet da tehničke informacije učini pristupačnijim, što širim.

Preporuke

- Razviti strategiju za izradu Budžeta za građane, definišući ciljeve i zadatke, i plan za izradu.
- Osigurati da odgovorno ministarstvo ima strukturu, resurse i kapacitete da na pravi način razvije i proširi informacije o Budžetu građana.
- Održavati konsultacije sa potencijalnim korisnicima kako bi razumjeli njihove interese i potrebe.
- Projektovati i pisati Budžet za građane kako bi se zadovoljile potrebe korisnika uključile osnovne informacije o budžetu, uključujući pretpostavke, budžetski proces, ubiranje prihoda, prioritete u dodjeli i trošenju sredstava, informacije po sektorima i one o ciljanim programima, te kontakt informacije za praćenje od strane građana.
- Prezentacija na jezicima i putem medija (kao što su novine, radio i video) kako bi ga učinili dostupnim, te objavljivanje na Internetu i u papirnoj formi.
- Objavljivati Budžet za građane unutar vremenskog okvira kako bi ga u isto vrijeme učinili dostupnim kao tehnički dokument.
- Činiti ga široko dostupnim
- Vršiti evaluaciju procesa i planiranja za naredni Budžet za građane.

Standardi & smjernice

Snaga je u jednostavnosti: Vladin vodič za razvoj Budžeta za građane

<http://internationalbudget.org/publications/the-power-of-making-it-simple-a-government-guide-to-developingcitizens-budgets/>

Primjeri iz ranih zemalja

Brazil pruža građanima edukaciju o javnim budžetima

Brazil objavljuje godišnji Budžet za građane. Međutim, on to podupire sa nekoliko drugih inovativnih komunikacionih tokova.

Kako bi se građanima bolje objasnilo što je to budžet, njegov značaj i drugi aspekti te teme, uređuje se radio-emisija pod nazivom Vrijeme za budžet koja pruža informacije slušaocima jednostavnim i direktnim jezikom.

Ministarstvo za planiranje, budžet i upravljanje je 2008. godine osnovalo Virtuelnu školu Sekretarijata za savezni budžet (SOF). Ona pruža kurseve na Internetu na temu razumijevanja javnih budžeta. Kursevi su namijenjeni kako vladinim službenicima, tako i članovima javnosti i civilnog društva. Do 2011. godine Virtuelnu školu je završilo približno 2000 građana.

Vlada je takođe kreirala poseban Bukvar javnog budžeta za djecu, koji je dostupan kao knjižica i kao web stranica. U formi stripa, knjižica daje uvod u ideju javnog budžeta u odnosu na djecu i pitanja koja se tiču njih.

<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria>

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Brazil-Experience-Public-Participation.ppt>

Gvatemala je razvila Budžet za građane

Godine 2010. Ministarstvo finansija Gvatemale je odlučilo da izradi svoj prvi Budžet za građane kako bi ispoštovala zakone koji zahtijevaju da informacije budu dostupne. Inicijativa Ministarstva j naišla na podršku predsjednika države koji je bio posvećen transparentnosti budžeta. Njegovo odobrenje je bilo veoma važno zato što je inicijativa naišla na značajno protivljenje unutar samoga ministarstva.

Ministarstvo je takođe dobilo ponudu za saradnju i pomoć od grupa civilnog društva, konkretno od „Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos“ i „International Budget Partnership“ kako bi mu pomogli sa prevođenjem tehničkih aspekata budžeta na pristupačan jezik. Ministarstvo je takođe konsultovalo medije i druge zainteresovane strane. Njemačka agencija za pomoć – GIZ je pomogla publikaciju „Budžet za građane“.

Taj dokument je objavljen prilikom javne manifestacije praćene medijskom pažnjom. Objavljena je na engleskom, španskom i četiri majanska jezika. Međutim, održavanje održivosti ovog pristupa pokazalo se kao izazov.

http://www.opengovguide.com/wp-content/uploads/2013/09/citizen_budget11.pdf

<http://www.opengovpartnership.org/calendar/webinar-citizen's-budget-dialogue-citizens>

<http://www.youtube.com/watch?v=bNdGjsysHrM>

Budžet za građane u Kazahstanu ima zakonski mandat

Godine 2011, vlada Kazahstana je donijela zakon o Budžetu za građane, koji obuhvata razvoj Budžeta za građane kako na centralnom tako i na lokalnom nivou. Ono što je jedinstveno u vezi sa kazahstanskim zakonom je da Budžeti za građane ne samo da će biti objavljivani kada vlada objavljuje svoj Prijedlog budžeta, već i nakon faza formulisanja, odobrenja, implementacije i evaluacije budžetskog procesa.

Relevantna poglavlja Zakona dostupna su na zvaničnim web stranicama državnih agencija, uključujući i onu Ministarstva finansija, kao i lokalnih samouprava.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>

Meksiko je uspostavio portal „Budžetska transparentnost“

U Meksiku, Ministarstvo finansija istorijski objavljuje informacije o javnim finansijama. Nešto od tih informacija objavljivalo se kao dio zakonskih obaveza. Međutim, informacije kao što su mjesečni podaci o prihodima, rashodima, dugu, transferima lokalnim samoupravama, itd. takođe su se objavljivale u sklopu inicijative izvršne vlasti pod naslovom „Statistički podaci o javnim finansijama“.

Godine 2012. Vlada je odlučila da izradi web stranicu sa korisnim informacijama o tome kako se resursi troše. Cilj je bio da se obezbijedi:

- Veći nivo transparentnosti u upravljanju javnim resursima
- Fiskalnu transparentnost na jeziku građana
- Tematsku transparentnost, sa posebnom pažnjom na interese građana

Dizajn tog portala služi za prikupljanje budžetskih informacija na jednom mjestu i njihovo prezentiranje na jednostavnom jeziku i u otvorenim formatima. On je razvijen putem dijaloga sa socijalnim organizacijama i članovima akademske zajednice i predstavlja „front-end“ interfejs koji je dizajniran za laki pristup korisnika, kao i „back-end“ spremište za podatke za integrisanje budžetskih informacija iz informacionih sistema Ministarstva, u realnom vremenu, onako kako se one interno ažuriraju. Podaci se mogu naći u datoteci otvorenog tipa - „Excel“ ili „CSV“ koji dozvoljavaju korisnicima da analiziraju i kombinuju informaciju.

Portal teži da poveže sve faze budžetskog procesa: planiranje, programiranje, budžetiranje, realizacija i kontrola, monitoring, evaluacija i odgovornost. On uključuje statističke podatke vezane za vladine finansije, resurse prenesene lokalnim samoupravama, kvartalne izvještaje u otvorenim formatima, završni godišnji izvještaj, budžet za građane, kao i detalje o investicionim projektima, indikatore, ciljeve i eksterne evaluacije.

Društveni mediji i kratki „novinarski“ stil predstavljanja najvažnijih stvari iz budžeta za građane iskorišćeni su da se poveća nivo pristupačnosti

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Mexico-Presentation.pptx>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/case-study/inspiring-story-budget-transparency-portal>

Ruanda je 2009. godine počela sa objavljivanjem Građanskog vodiča kroz budžet

Ministarstvo finansija Ruande je prvi put objavilo Građanski vodič kroz budžet u junu 2009. godine. Prvo izdanje je bilo prilično zgusnuto i neprilagođeno nestručnim čitaocima. Međutim, 2010. godine su izradili vodič koji je bio više primjeren korisnicima, koristeći manje tehnički žargon i uključujući crteže. Izrađen je na francuskom, engleskom i lokalnom jeziku (Kinyarwanda), a distribuirano je više od 10.000 primjeraka. On je takođe naglasio kako se građani mogu uključiti u izradu i monitoring nacionalnog budžeta.

http://www.opengovguide.com/wp-content/uploads/2013/09/Rwanda_2011-12.pdf

http://www.opengovguide.com/wp-content/uploads/2013/09/Rwanda_transparency_and_citizens_guide.pdf

Tanzanija je izradila Priručnik budžeta za građane

U Tanzaniji, Ministarstvo finansija (MF) je radilo sa mrežom NVO-a „Policy Forum“ kako bi izradila Priručnik budžeta za građane — pojednostavljeni pregled nacionalnog budžeta. On objašnjava koncepte, izbjegava korišćenje prevelikog broja tehničkih termina, koristi crteže i jednostavne grafikone kako bi olakšali razumijevanje. Izrađen je na engleskom i Swahili-ju, a poseban akcenat stavlja na one oblasti koje imaju direktan uticaj na živote građana, kao što su obrazovanje, zdravstvo, voda, energetika i saobraćaj.

http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Tanzania_0.pdf

<http://www.mof.go.tz/mofdocs/budget/Citizens%20Budget/CITIZENS%20BUDGET%202012-2013%20-%20English.pdf>

Filipini su razvili Portal budžeta za građane

Kao dio svog prvog OGP Akcionog plana, vlada Filipina se obavezala da će razviti i pokrenuti web stranicu, koja će služiti kao interaktivna platforma za građane da saznaju i pronađu informacije o nacionalnom budžetu. Web stranica <http://budgetngebayan.com> uključuje dio pod nazivom „Budget 101“ koji objašnjava budžetski ciklus prostim jezikom.

Budžeti su dostupni za preuzimanje kao pdf ili Excel datoteke, zajedno sa ‘Narodnim budžetom’ koji daje objašnjenja. Korisnici ove stranice mogu davati komentare i postavljati pitanja koristeći Facebook. U razvoju je i ‘FAiTH’ – Foreign Aid Transparency Hub (čvorište za transparentnost inostrane pomoći).

Nacionalni budžet iz 2012. godine sadrži opštu odredbu (Odjeljak 91) koja zahtijeva od agencija da objavljuju informacije o svojim mandatima i funkcijama, te o imenovanjima svojih ključnih zvaničnika; svoje odobrene budžete i odgovarajuće ciljeve; finansiranje, ključne korisnike i status programa i projekata; godišnja postignuća i izvještaje o odgovornosti, između ostalog. Budžet iz 2012. godine takođe sadrži posebne odredbe koje zahtijevaju objavljivanje dodatnih informacija.

Nezavisni pregled OGP napretka za Filipine pokazao je da zainteresovane strane, posebno one uključene u radu na transparentnosti budžeta, smatraju ovu web stranicu korisnim istraživačkim instrumentom. Građani koji su postavljali pitanja na web stranici dobijali su povratne informacije od administratora i preporučili su da se web stranica učini još interaktivnijom.

<http://budgetngebayan.com/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/philippines/commitment/technology-and-innovation>

<http://www.opengovpartnership.org/blog/blog-editor/2013/10/09/irm-releases-philippine-report-public-comment>

Početni korak: Objaviti Prijedlog budžeta izvršne grane vlasti i izvještaje o reviziji

Opravdanost

Pravovremeno objavljivanje ključnih budžetskih dokumenata čini osnovne sastavne elemente budžetske odgovornosti i otvoreni budžetski sistem. Objavljivanje Prijedloga budžeta izvršne grane vlasti i izvještaja o reviziji se preporučuje u Kodeksu fiskalne transparentnosti MMF-a i smjernicama najboljih praksi OECD-a o budžetskoj transparentnosti. INTOSAI (globalna asocijacija vrhovnih revizorskih institucija) preporučuje objavljivanje izvještaja o reviziji. Nadalje, Indeks otvorenog budžeta Međunarodnog budžetskog partnerstva (IBP) vrši evaluaciju tih izvještaja.

Preporuke

- Izvršna grana vlasti, predvođena Ministarstvom finansija, treba da objavljuje Prijedlog budžeta idealno tri mjeseca prije početka godine. Taj izvještaj predstavlja detaljne planove vlade u smislu prioriteta javne politike i budžeta za svako ministarstvo i agenciju, za predstojeću budžetsku godinu.
- Vrhovna revizorska institucija treba da objavljuje Izvještaj o reviziji idealno unutar šest mjeseci do jedne godine nakon završetka relevantne budžetske godine. To je agencija koja je nezavisna od izvršne vlasti i ima mandat da vrši kontrolu putem revizije finansijskog učinka vlade u prethodnoj budžetskoj godini; revizije takođe mogu obuhvatiti određene agencije i nefinansijske aspekte učinka izvršne vlasti.

Standardi & smjernice

Anketa IBP o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

Kodeks MMF-a o fiskalnoj transparentnosti <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

INTOSAI – Osnovna načela revizije rada vlade http://www.issai.org/media/12943/issai_100_e.pdf

OECD – Smjernice za najbolje prakse za budžetsku transparentnost
<http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm>

OGP kriterijumi kvalifikovanosti: Fiskalna transparentnost

<http://www.opengovpartnership.org/eligibility>

OGP kriterijumi kvalifikovanosti: Fiskalna transparentnost <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibilitycriteria>

Primjeri iz raznih zemalja

Afganistan je uspostavio mapu puta za unaprjeđenje upravljanja javnim finansijama

Godine 2010. Vlada Afganistana je izradila Mapu puta za upravljanje javnim finansijama (PFM) sa fokusom na “osnaživanje budžeta u pravcu postizanja djelotvornog ostvarivanja ključnih prioriteta; unaprjeđenje izvršenja budžeta; te uvećanje odgovornosti i transparentnosti.

Ključni faktori su bili politička volja rukovodilaca u Ministarstvu finansija, kao i želja vlade za unaprjeđenje svog međunarodnog imidža. Donatorske organizacije i međunarodne finansijske institucije su takođe sve više usmjeravale svoju pažnju na fiskalnu transparentnost kao sredstvo za smanjenje korupcije u zemlji. Njihov pritisak, u sprezi sa tehničkom pomoći pruženom Ministarstvu finansija, olakšao je brza unprjeđenja. Pred-budžetski izvještaj i Prijedlog budžeta od strane izvršne vlasti su ranije izrađivani za internu upotrebu, ali su bili sklanjani od javnosti, tako da je njihovo objavljivanje bio brz i lagan korak ka značajnim unaprjeđenju.

Kao dio i paket tih dešavanja, organizacije civilnog društva i istraživači su počeli da se angažuju sa vladom, prije svega preko Ministarstva finansija, na pitanja vezana za budžet, objavljivanje budžetskih analiza i organizovanje medijskih kampanja za podizanje svijesti, te vođenje sastanaka i radionica za isticanje značaja budžetske transparentnosti za građanski monitoring i odgovornost vlade.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Mnoge zemlje objavljuju Prijedlog budžeta izvršne vlasti i izvještaje o reviziji

Prema anketi iz 2012. godine sprovedenoj od strane Međunarodnog budžetskog partnerstva (IBP), 62 zemlje od 100 anketiranih objavljuju Prijedlog budžeta izvršne vlasti i Izvještaje o reviziji.

<http://survey.internationalbudget.org/#availability>

Meksiko je osnovao portal o budžetskoj transparentnosti

U Meksiku, Ministarstvo finansija je istorijski objavljivalo informacije o javnim finansijama. Neke od tih informacija su objavljivane kao dio zakonskih obaveza. Međutim, informacije kao što su mjesečni podaci o prihodima, rashodima, dugu, transferima lokalnim samoupravama, itd. su takođe bile objavljivane na inicijativu izvršnih organa vlasti kao "Statistika javnih finansija".

Godine 2012. Vlada je odlučila da izradi web stranicu sa korisnim informacijama o tome kako se troše resursi. Ciljevi su bili da se obezbijedi:

- Veća transparentnost kod upravljanja javnim resursima
- Fiskalna transparentnost na jeziku građana
- Tematska transparentnost, sa posebnom pažnjom na interese građana

Dizajn portala služi da na jednom mjestu sakupi budžetske informacije i da ih prezentira na jednostavnom jeziku i u otvorenim formatima. On je bio razvijen kroz dijalog sa socijalnim organizacijama i članovima akademske zajednice, a obezbjeđuje „frontend“ interfejs namijenjen za laki korisnički pristup, kao i „back-end“ skladištenje podataka za integrisanje budžetskih informacija iz informacionih sistema Ministarstva, u realnom vremenu, onako kako se iste ažuriraju. Podaci se mogu pronaći u formatu otvorene datoteke u "Excel-u" ili "CSV" koji korisnicima dopušta da analiziraju i kombinuju informacije.

Portal teži da poveže sve faze budžetskog procesa: planiranje, programiranje, budžetiranje, izvršavanje i kontrolu, monitoring, evaluaciju i odgovornost. On uključuje statistiku vladinih finansija, resurse prenesene lokalnim samoupravama, kvartalne izvještaje u otvorenim formatima, završni godišnji izvještaj, budžet za građane i završni godišnji izvještaj, kao i detalje o investicionim projektima, indikatore, ciljeve i eksterne evaluacije.

Društveni mediji i kratki 'novinarski' stil prezentiranja najvažnijih stvari vezanih za budžet za građane koristi se da bi se povećala pristupačnost.

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Mexico-Presentation.pptx>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/case-study/inspiring-story-budget-transparency-portal>

Filipini su razvili Portal budžeta za građane

Kao dio svog prvog OGP Akcionog plana, Vlada Filipina se obavezala da će razviti i pokrenuti web stranicu, koja će služiti kao interaktivna platforma za građane kako bi naučili i našli informacije o nacionalnom budžetu. Web stranica <http://budgetngbayan.com> uključuje odjeljak pod nazivom Budget 101 koji objašnjava budžetski ciklus jednostavnim jezikom.

Budžeti su dostupni za preuzimanje kao PDF ili Excel datoteke, zajedno sa 'Narodnim budžetom' koji daje objašnjenja. Korisnici ove web stranice mogu da daju komentare i postavljaju pitanja koristeći Facebook. U razvoju je i 'FAiTH' – Foreign Aid Transparency Hub (čvorište za transparentnost inostrane pomoći).

Nacionalni budžet iz 2012. godine sadrži opštu odredbu (Odjeljak 91) koja zahtijeva od agencija da objavljuju, između ostalog, informacije o svojim mandatima i funkcijama, te o svojim ključnim zvaničnicima; svoje odobrene budžete i odgovarajuće ciljeve; finansiranju, ključnim korisnicima i statusu programa i projekata; kao i godišnjim dostignućima i izvještajima o odgovornosti. Budžet iz 2012. godine, također sadrži posebne odredbe koje zahtijevaju objavljivanje dodatnih informacija.

Nezavisni pregled o napretku Filipina u oblasti OGP procesa pokazao je da zainteresovane strane, posebno one uključene u radu na transparentnosti budžeta, ovu web stranicu smatraju korisnim istraživačkim instrumentom. Građani koji su postavljali pitanja na web stranici dobijali su povratne informacije od administratora iste i preporučili su da se stranica učini još interaktivnijom.

<http://budgetngbayan.com/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/philippines/commitment/technology-and-innovation>

<http://www.opengovpartnership.org/blog/blog-editor/2013/10/09/irm-releases-philippine-report-public-comment>

Početni korak: Objaviti četiri osnovna budžetska dokumenta

Opravdanost

Vlade koje trenutno izrađuju, ali ne publikuju svoje osnovne budžetske dokumente mogle bi ih odmah objavljivati uz mali trošak. Četiri najvažnija dokumenta su:

Prijedlog budžeta izvršne vlasti koji skicira vladine planove vezane za prihode i rashode. Pravovremeno objavljivanje ovog dokumenta je od suštinskog značaja za javnost kako bi ista mogla ući u debatu o vladinim prijedlozima.

Usvojeni budžet koji je rezultat razmatranja prijedloga izvršne vlasti od strane zakonodavne. Kako ovaj izvještaj dokumentuje obaveze koje su odobrene, on će činiti osnovu svakog monitoringa vladinog izvršenja.

Izvještaji o reviziji koji sadrže formalnu nezavisnu reviziju revizorske institucije o tome da li je vlada sakupila i utrošila javna sredstva onako kako je to izloženo u Usvojenom budžetu, te da li je isto uradila u skladu sa zakonom.

Građani moraju imati pristup ovom dokumentu kako bi mogli izmjeriti učinak vlade.

Budžet za građane koji daje ne-tehničku prezentaciju budžeta (bilo Prijedloga ili Usvojenog) koji je široko dostupan svim građanima.

Oni čine najosnovnije sastavne elemente budžetske odgovornosti, stoga je njihovo objavljivanje minimalni zahtjev za sistem otvorenog budžeta.

Preporuke

Da bi se povećao pristup javnosti ovim izvještajima, i da bi se izbjegao nejednaki pristup istima, budžetski izvještaji bi u najmanju ruku trebali biti postavljeni na web stranicu vlade. Tamo gdje je pristup Internetu ograničen, vlade bi mogle učiniti papirne verzije njihovih budžeta široko dostupnim putem javnih biblioteka i info-punktova širom zemlje.

U višejezičnim zemljama, budžetske izvještaje i trebalo objavljivati na više službenih jezika.

Svaki dokument bi trebao biti učinjen dostupnim u skladu sa vremenskim rasporedom i bez odlaganja. Zakašnjelo objavljivanje ovih izvještaja lišava javnost mogućnosti da upotrijebi informacije za uključenje u procese donošenja odluka.

Standardi & smjernice

IBP Vodič o transparentnosti u vladinim budžetskim izvještajima

http://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/Government_Transparency_Guide1.pdf

IBP anketa o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

OECD – Smjernice za najbolje prakse u oblasti budžetske transparentnosti

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budgettransparency.htm>

OGP – Kriterijumi kvalifikovanosti: Fiskalna transparentnost <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/how-join/eligibilitycriteria>

Primjeri iz raznih zemalja

Sve veći broj zemalja objavljuje Budžet izvršne vlasti, Usvojeni budžet, Izvještaj o reviziji i Budžet za građane. Prema anketi iz 2012. godine sprovedene od strane Međunarodnog budžetskog partnerstva (IBP), 22 zemlje od 100 anketiranih objavljuju sva četiri dokumenta.

<http://survey.internationalbudget.org/#availability>

Meksiko je uspostavio portal budžetske transparentnosti.

U Meksiku, Ministarstvo finansija istorijski objavljuje informacije o javnim finansijama. Nešto od tih informacija objavljivalo se kao dio zakonskih obaveza. Međutim, informacije kao što su mjesečni podaci o prihodima, rashodima, dugu, transferima lokalnim samoupravama, itd. takođe su se objavljivale u sklopu inicijative izvršne vlasti pod naslovom „Statistički podaci o javnim finansijama“.

Godine 2012. Vlada je odlučila da izradi web stranicu sa korisnim informacijama o tome kako se resursi troše. Cilj je bio da se obezbijedi:

- Veći nivo transparentnosti u upravljanju javnim resursima
- Fiskalnu transparentnost na jeziku građana
- Tematsku transparentnost, sa posebnom pažnjom na interese građana

Dizajn tog portala služi za prikupljanje budžetskih informacija na jednom mjestu i njihovo prezentiranje na jednostavnom jeziku i u otvorenim formatima. On je razvijen putem dijaloga sa socijalnim organizacijama i članovima akademske zajednice i predstavlja „front-end“ interfejs koji je dizajniran za laki pristup korisnika, kao i „back-end“ spremište za podatke za integrisanje budžetskih informacija iz informacionih sistema Ministarstva, u realnom vremenu, onako kako se one interno ažuriraju. Podaci se mogu naći u datoteci otvorenog tipa - „Excel“ ili „CSV“ koji dozvoljavaju korisnicima da analiziraju i kombinuju informaciju.

Portal teži da poveže sve faze budžetskog procesa: planiranje, programiranje, budžetiranje, realizacija i kontrola, monitoring, evaluacija i odgovornost. On uključuje statističke podatke vezane za vladine finansije, resurse prenesene lokalnim samoupravama, kvartalne izvještaje u otvorenim formatima, završni godišnji izvještaj, budžet za građane, kao i detalje o investicionim projektima, indikatore, ciljeve i eksterne evaluacije.

Društveni mediji i kratki „novinarski“ stil predstavljanja najvažnijih stvari iz budžeta za građane iskorišćeni su da se poveća nivo pristupačnosti

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Mexico-Presentation.pptx>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/case-study/inspiring-story-budget-transparency-portal>

Filipini su razvili Portal budžeta za građane

Kao dio svog prvog OGP Akcionog plana, vlada Filipina se obavezala da će razviti i pokrenuti web stranicu, koja će služiti kao interaktivna platforma za građane da saznaju i pronađu informacije o nacionalnom budžetu. Web stranica <http://budgetngebayan.com> uključuje dio pod nazivom „Budget 101“ koji objašnjava budžetski ciklus prostim jezikom.

Budžeti su dostupni za preuzimanje kao pdf ili Excel datoteke, zajedno sa ‘Narodnim budžetom’ koji daje objašnjenja. Korisnici ove stranice mogu davati komentare i postavljati pitanja koristeći Facebook. U razvoju je i ‘FAiTH’ – Foreign Aid Transparency Hub (čvorište za transparentnost inostrane pomoći).

Nacionalni budžet iz 2012. godine sadrži opštu odredbu (Odjeljak 91) koja zahtijeva od agencija da objavljuju informacije o svojim mandatima i funkcijama, te o imenovanjima svojih ključnih zvaničnika; svoje odobrene budžete i odgovarajuće ciljeve; finansiranje, ključne korisnike i status programa i projekata; godišnja postignuća i izvještaje o odgovornosti, između ostalog. Budžet iz 2012. godine također sadrži posebne odredbe koje zahtijevaju objavljivanje dodatnih informacija.

Nezavisni pregled OGP napretka za Filipine pokazao je da zainteresovane strane, posebno one uključene u radu na transparentnosti budžeta, smatraju ovu web stranicu korisnim istraživačkim instrumentom. Građani koji su postavljali pitanja na web stranici dobijali su povratne informacije od administratora i preporučili su da se web stranica učini još interaktivnijom.

<http://budgetngebayan.com/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/philippines/commitment/technology-and-innovation>

<http://www.opengovpartnership.org/blog/blog-editor/2013/10/09/irm-releases-philippine-report-public-comment>

Prelazni korak: Konsultacije sa javnosti o pripremi budžeta

Opravdanost

Iako su odgovorne za donošenje ključnih odluka o tome kako na najbolji način pristupiti potrebama svojih zemalja i razvojnim šansama, vladama često nedostaju važne informacije i imaju ograničeni istraživački kapacitet i analitičke resurse za donošenje odluka o tome kako prikupljati i trošiti sredstva. Povećavanjem prilika da se javnost i organizacije civilnog društva direktno uključe i utiču na te procese vlade mogu profitirati od njihovog znanja.

Preporuke

- Uspostaviti konsultativne sastanke sa javnošću na nivou sektora i ministarstava o ukupnim budžetskim prioritetima, kao i o pitanjima makroekonomske politike i međusektorskog raspoređivanja resursa, te davati detaljne povratne informacije javnosti o tome kako su njihovi inputi upotrijebljeni.

Standardi & smjernice

- GIFT – Načela fiskalne transparentnosti na visokom nivou <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/GIFTHigh-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>
- IBP - Anketa o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

Primjeri iz raznih zemalja

Novi Zeland koristi široku lepezu mehanizama za traženje inputa javnosti.

Novi Zeland je usvojio određeni broj mehanizama za traženje inputa javnosti o raznim aspektima izvršenja budžeta i pružanja usluga. Pojedina odjeljenja i agencije vlade prikupljaju informacije iz naručenih, održavaju javne konsultacije prije nego što vlada objavi izvještaje i odluke, i održavaju direktne linkove na web stranici Uprave prihoda radi konsultacije sa javnošću, dobijanje povratnih informacija, 'anonimnog prijavljivanja izbjegavanja plaćanja poreza ili prevara', kao i pritužbi.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Prelazni korak: Omogućiti djelotvorni nadzor od strane zakonodavnih tijela i vrhovnih revizorskih institucija.

Opravdanost

Zakonodavno tijelo i Vrhovna revizorska institucija (VRI) igraju ključne uloge u pozivanju na odgovornost izvršnu granu vlasti za vođenje fiskalne politike. Zakonodavno tijelo zahtijeva jasno ovlašćenje, uz dovoljno vremena, informacija i, kako finansijskih, tako i ne-finansijskih resursa. Da bi zakonodavno tijelo uživalo povjerenje javnosti i legitimitet, ono takođe mora da radi na transparentan, participatoran i odgovoran način.

U mnogim zemljama tokom formulisanja budžeta izvršna vlast održava veoma ograničene konsultacije sa zakonodavnim tijelom, ili ih uopšte ne održava. U nekim zemljama zakonodavno tijelo dobije Prijedlog budžeta od izvršne vlasti manje od šest nedjelja prije početka budžetske godine, a ponekad čak i nakon početka fiskalne godine, ili ga ne dobije uopšte.

U mnogim zemljama zakonodavci se moraju oslanjati bilo na kadrovski nejake istraživačke kancelarije ili na eksterne istraživače kako bi donosili informisane odluke, a neki nemaju nikakva pristup bilo kakvim istraživačkim kapacitetima.

Od suštinskog značaja je takođe adekvatno opremljena i nezavisna vrhovna revizorska institucija. Vrhovne revizorske institucije (VRI) obezbjeđuju garanciju integriteta finansijskih informacija, kao i poštovanje budžetskih pravila. VRI takođe mogu igrati određenu ulogu u reviziji učinka; monitoringu i procjeni kako finansijskih tako i ne-finansijskih informacija u budžetskom ciklusu.

Preporuke

Izvršna grana i/ili zakonodavna (već kako je prikladno u određenoj zemlji) treba da olakšaju osnivanje nezavisne istraživačke kancelarije koja može pomoći zakonodavnim organima u analizi budžeta koji izvršna vlast podnosi zakonodavnoj.

Čak i nakon što budžet bude odobren od strane zakonodavnog organa, njegovo odobrenje bi trebalo tražiti prije nego što izvršna vlast potroši išta od novih prihoda ili fondova za vanrednu potrošnju.

Vrhovne revizorske institucije treba da imaju adekvatne resurse kako bi mogle da sprovedu svoje revizorske mandate na djelotvoran način. One bi takođe trebale biti nezavisne od izvršne vlasti (na primjer, izvršna vlast ne bi trebala imati mogućnost smjenjivanja rukovodioca vrhovne revizorske institucije bez prethodnog odobrenja zakonodavne ili sudske vlasti).

Standardi & smjernice

Anketa IBP o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

INTOSAI – Osnovna načela revizije rada vlade http://www.issai.org/media/12943/issai_100_e.pdf

INTOSAI – Deklaracije Lime i Meksika o nezavisnosti vrhovnih revizorskih institucija

<http://www.intosai.org/issaiexecutive-summaries/view/article/issai-10-the-mexico-declaration-on-sai-independence-eger.html>

Primjeri iz raznih zemalja

Godine 2011, u Keniji je osnovana Parlamentarna kancelarija za budžet

Kenijska Parlamentarna kancelarija za budžet, osnovana na osnovu Zakona o fiskalnom upravljanju iz 2009. godine, je nestranačka kancelarija Nacionalne skupštine Kenije. Njena primarna funkcija je da pruža pravovremene i objektivne informacije i analize vezane za nacionalni budžet i ekonomiju.

<http://www.marsgroupkenya.org/pdfs/2012/11/Kenya%20MPs%20Budget%20Watch%20September%202012.pdf>

U mnogim zemljama fiskalni savjeti obezbjeđuju nezavisnu analizu vladinih budžeta i politika. Fiskalni savjeti su nezavisna tijela koja osnivaju vlade u cilju procjene fiskalne politike i davanja savjeta. Kao takvi, oni se mogu smatrati fiskalnim psima čuvarima. U proteklih nekoliko godina, fiskalni savjeti su osnovani u pet zemalja (Švedskoj, Kanadi, Mađarskoj, Sloveniji i Ujedinjenom Kraljevstvu), dok SAD i Holandija ranije uspostavile takve institucije.

<http://www.voxeu.org/article/what-are-fiscal-councils-and-what-do-they-do>

Kancelarija za budžet pri Kongresu SAD-a nudi kredibilnu i nepristrasnu podršku zakonodavcima svih partija.

Američka Kancelarija za budžet pri Kongresu, osnovana 1974. godine, izrađuje nezavisne analize o budžetskim i ekonomskim pitanjima kako bi podržala budžetski proces u Kongresu. Ta agencija je strogo nestranačka i sprovodi objektivne, nepristrasne analize.

<http://www.cbo.gov/>

Prelazni korak: Objavljivanje svih budžetskih izvještaja kao otvorene podatke

Opravdanost

Nacionalni budžetski izvještaji obično sadrže hiljade stavki o prihodima i rashodima. Kako bi se te brojke shvatile na pravi način, građani i istraživači treba da analiziraju i manipulišu podacima iz budžetskih izvještaja. Savremena tehnologija dozvoljava da se podaci prenose u formatima kojima se može lako baratati. Kako bi se olakšalo korišćenje budžetskih podataka, vlade treba da objavljuju podatke u digitalnim formatima koji se lako mogu dobiti, preuzeti, indeksirati i pretraživati preko svih uobičajenih aplikacija za pretraživanje Internet sadržaja.

Otvoreni formati, na primjer ne-brendirane CSV datoteke, su oni koji za koje je specifikacija formata svima besplatno dostupna, omogućavajući, time, da podatke sadržane u datoteci otvaraju različiti softverski programi.

Preporuke

Objavljivati sve budžetske izvještaje na Internetu u digitalnim formatima

1. Prvi korak bi bio objavljivanje budžetskih dokumenata kao Excel tabele.
2. Dugoročno, relevantni budžetski podaci bi trebali biti objavljivani direktno iz Informacionog sistema za finansijsko upravljanje (ISFU) i biti u skladu sa standardima za otvorene podatke.

Standardi & smjernice

Indeks otvorenih podataka <http://https://index.okfn.org/>

Svjetska banka: Informacioni sistemi za finansijsko upravljanje i otvoreni budžetski podaci

<http://www.worldbank.org/publicfinance/FMIS>

Svjetska banka: Instrumenti i resursi fiskalne transparentnosti <http://wbi.worldbank.org/boost/about>

Primjeri iz raznih zemalja

Brazilsko ministarstvo finansija publikuje veliku količinu budžetskih podataka u digitalnim formatima.

Brazil je razvio određeni broj instrumenata za fiskalnu transparentnost. Možda je najpoznatija inicijativa portal za transparentnost www.portaltransparencia.gov.br/, koji je pokrenut 2004. godine i koji okuplja informacije iz cijele savezne vlade. Portal uključuje informacije o javnim prihodima, budžetima i potrošnji, kao i o prihodima i imovini državnih službenika, te informacije o nabavkama. On se ažurira na dnevnoj bazi i obezbjeđuje pretraživ, otvoreni pristup podacima, a nudi i posebne odjeljke fokusirane na oblasti od posebnog interesa, kao što je Svjetski kup i Olimpijske igre.

Portal ima za cilj da obezbijedi informacije kojima se lako može pristupiti i koje se mogu lako koristiti. Na primjer, budžetske linije su „tagovane“ popularnim imenima (na primjer, ‘bolsa familia’, kao i službeni naslov ‘Transferência de renda e apoio à família no acesso à saúde e a à educação’). Informacije na budžetskom portalu se daju u obliku otvorenih, digitalnih podataka, tako da ih kontinuirano mogu koristiti civilno društvo, mediji i druge organizacije za izradu analiza, vizualizacije i kao instrumente za upravljanje informacijama.

Kako se razvija praksa u vezi sa transparentnošću, tako se razvija i pravni okvir. Godine 2012, Brazil je donio novi Zakon o transparentnosti koji obavezuje sve brazilske javne organe (izvršne, sudske i zakonodavne grane na saveznom, državnom i opštinskom nivou, kao i u saveznom distriktu) da objavljuju detaljne budžetske podatke na Internetu u realnom vremenu. Inicijativu vezanu za transparentnost predvodi Kancelarija generalnog revizora. Značajni naponi su uloženi u obrazovanje i dijalog, kako unutar tako i izvan vlade, kako bi se shvatile potrebe korisnika informacija, podržali korisnici u korišćenju podataka i generisali protoci informacija visokog kvaliteta.

Kao di svog prvog Akcionog plana za OGP, Brazil daje više budžetskih informacija na svom portalu transparentnosti, unaprjeđujući podatke o socijalnim davanjima i o ugovorima. U svom drugom Akcionom planu postoji namjera da se ovaj portal u potpunosti redizajnira, na bazi iskustava iz prvih deset godina, kako bi se unaprijedio kvalitet i upotrebljivost i kako bi se povezale budžetske informacije sa skupovima podataka o aktivnostima. Savezna vlada sada radi na podsticanju država i opština da razvijaju svoje vlastite portale.

[Izvor: na osnovu prezentacije sa webinaru autora Otavio Castro Neves, 30. jul 2013.]

<http://www.opengovpartnership.org/webinar-introducing-fiscal-openness-working-group>

Prelazni korak: Objavljivati svih osam ključnih budžetskih izvještaja

Opravdanost

Međunarodno prihvaćene dobre prakse zahtijevaju od vlada da objavljuju barem osam ključnih budžetskih izvještaja u različitim trenucima tokom budžetske godine:

Pred-budžetski izvještaj predstavlja široke parametre i makroekonomske pretpostavke Prijedloga budžeta izvršne grane vlasti.

Prijedlog budžeta izvršne grane vlasti koji daje naznake planova vlade vezanih za prihode i rashode.

Usvojeni budžet koji je rezultat razmatranja prijedloga izvršne grane vlasti od strane zakonodavne.

Izvještaji o reviziji koji sadrže formalnu, nezavisnu evaluaciju od strane revizorske institucije o tome da li je vlada prikupila i utrošila javna sredstva onako kako je izloženo u Usvojenom budžetu, i da je to uradila u skladu sa zakonom.

Građani moraju imati pristup ovom dokumentu kako bi mogli da izmjere učinak vlade.

Budžet za građane koji daje ne-tehničku prezentaciju budžeta (bilo Prijedloga budžeta izvršne grane vlasti ili Usvojenog budžeta) široko je dostupan svim građanima.

Izvještaji o izvršenju (periodični izvještaji, polugodišnji pregled) obezbjeđuju pravovremene povratne informacije o toku izvršenja budžeta, dozvoljavajući korekcije na sredini perioda, realokacije ili dopunske alokacije, gdje je to neophodno.

Završni godišnji izvještaji dozvoljavaju poređenje između planirane i stvarne potrošnje, povećavajući odgovornost i donošenje informisanih odluka za narednu budžetsku godinu.

Kako bi ovi izvještaji bili od koristi, oni treba da pruže adekvatan nivo detalja koji će građanima omogućiti da steknu sveobuhvatnu sliku o tome kako njihove vlade prikupljaju i troše njihov novac. To znači da budžetski izvještaji treba da daju informacije o tokovima (rashodi, prihodi, bilans) kao i o stanjima (vladin dug, finansijska i ne-finansijska aktiva i pasiva). Budžetski izvještaji treba takođe da uključuju informacije o učinku (ciljevi, usputni rezultati i ishodi) ključnih programa. Te informacije treba da budu dopunjene iskazima o fiskalnoj strategiji i izvještajima o tome kako se isti ostvaruju. Konačno, vlada treba da izvještava o tome kako upravlja fiskalnim rizicima, kao što su vladine garancije, makroekonomski šokovi i izloženost finansijskog sektora.

Publikovanje ključnih izvještaja tokom budžetskog planiranja, realizacije i evaluacije se preporučuje u Kodeksu fiskalne transparentnosti MMF-a, Smjernicama najbolje prakse OECD-a o budžetskoj transparentnosti, i Anketi IBP-a o otvorenom budžetu, koji opisuju informacije treba da se nađu u tim ključnim budžetskim izvještajima. MMF nudi periodične procjene fiskalne transparentnosti kroz svoje periodične Izvještaje o poštovanju standarda i kodeksa - ROSC. OECD i IBP vrše evaluaciju budžetske transparentnosti preko svojih anketa. Okvir Svjetske banke o javnoj potrošnji i odgovornosti –PEFA, takođe vrši procjenu nekih od ovih pitanja. Dobre prakse o pravovremenosti i sveobuhvatnosti objavljenih budžetskih izvještaja daje IBP u svojoj Anketi o otvorenom budžetu, MMF u svom Kodeksu fiskalne transparentnosti, a OECD u svojim smjernicama najbolje prakse o budžetskoj transparentnosti.

Preporuke

1. Objavljivati sveobuhvatni Pred-budžetski izvještaj barem mjesec dana prije objavljivanja Prijedloga budžeta izvršne grane vlasti.
2. Objavljivati sveobuhvatan Prijedlog budžeta izvršne grane vlasti, idealno tri mjeseca prije početka budžetske godine.
3. Objavljivati sveobuhvatan Usvojeni budžet, idealno čim ga odobri zakonodavno tijelo.
4. Objavljivati sveobuhvatan Budžet za građane, idealno zajedno sa Prijedlogom budžeta izvršne vlasti ili Usvojenim budžetom
5. Objavljivati sveobuhvatne mjesečne ili kvartalne periodične izvještaje o prikupljenim prihodima, rashodima, i dugovanjima, idealno u roku od 30 dana ili šest sedmica nakon završetka određenog izvještajnog perioda.
6. Objavljivati sveobuhvatan Polugodišnji pregled, idealno u roku od 30 dana ili šest sedmica nakon sredine budžetske godine.

7. Objavljivati sveobuhvatan Završni godišnji izvještaj, idealno u roku od šest mjeseci do godinu dana od kraja budžetske godine.
8. Objavljivati sveobuhvatne Izvještaje o reviziji, idealno u roku od šest mjeseci do godine dana od kraja budžetske godine. Pored Izvještaja o reviziji, vlada bi takođe trebala da objavljuje izvještaje o preduzetim koracima u odnosu na preporuke revizije.

Standardi & smjernice

IBP – Vodič o transparentnosti u vladinim budžetskim izvještajima

http://internationalbudget.org/wpcontent/uploads/Government_Transparency_Guide1.pdf

IBP – Anketa o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

MMF - Kodeks fiskalne transparentnosti <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

OECD – Smjernice najbolje prakse u vezi sa budžetskom transparentnošću

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budgettransparency.htm>

Svjetska banka: Instrumenti i resursi vezani za fiskalnu transparentnost

<http://wbi.worldbank.org/boost/about>

Primjeri iz raznih zemalja

Nekoliko zemalja objavljuje svih osam ključnih budžetskih dokumenata.

Francuska, Honduras, Italija, Novi Zeland, UK, Uganda, Slovačka i Južna Afrika su među zemljama koje objavljuju svih osam ključnih budžetskih dokumenata. Prijedlozi budžeta izvršne vlasti na Novom Zelandu, u Južnoj Africi i Ujedinjenom Kraljevstvu takođe zadovoljavaju međunarodne kriterijume najbolje prakse.

<http://survey.internationalbudget.org/#availability>

Honduras objavljuje svih osam ključnih budžetskih dokumenata.

Do nedavno, Vlada Hondurasa je izrađivala većinu budžetskih dokumenata za internu upotrebu, ali samo ograničeni broj informacija je bio javno dostupan.

Nakon političke krize 2009. godine, nova honduraška vlada je počela da se fokusira na unaprjeđenje svojih praksi finansijskog upravljanja, uključujući tu i predstavljanje budžeta na transparentniji način. Te napore je uložila kako bi izgradila legitimitet kod međunarodne zajednice, osigurala stranu pomoć, smanjila fiskalni deficit i djelotvornije rješavala razvojne probleme.

Uz koordinaciju Kabineta predsjednika uspostavljena je interagencijska komisija za izradu plana unaprjeđenja fiskalne transparentnosti i upravljanja, i zatražila je tehničku pomoć od Međunarodnog budžetskog partnerstva - IBG.

Ovo je uključilo i okupljanje vladinih organizacija i lokalnih organizacija civilnog društva da bi diskutovale o pitanjima budžetske transparentnosti.

[http:// http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf](http://http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf)

<http://www.opengovpartnership.org/country/honduras/action-plan>

Meksiko je uspostavio portal za budžetsku transparentnost.

U Meksiku, Ministarstvo finansija istorijski objavljuje informacije o javnim finansijama. Nešto od tih informacija objavljivalo se kao dio zakonskih obaveza. Međutim, informacije kao što su mjesečni podaci o prihodima, rashodima, dugu, transferima lokalnim samoupravama, itd. takođe su se objavljivale u sklopu inicijative izvršne vlasti pod naslovom „Statistički podaci o javnim finansijama“.

Godine 2012. Vlada je odlučila da izradi web stranicu sa korisnim informacijama o tome kako se resursi troše.

Cilj je bio da se obezbijedi:

- Veći nivo transparentnosti u upravljanju javnim resursima
- Fiskalnu transparentnost na jeziku građana
- Tematsku transparentnost, sa posebnom pažnjom na interese građana

Dizajn tog portala služi za prikupljanje budžetskih informacija na jednom mjestu i njihovo prezentiranje na jednostavnom jeziku i u otvorenim formatima. On je razvijen putem dijaloga sa socijalnim organizacijama i članovima akademske zajednice i predstavlja „front-end“ interfejs koji je dizajniran za laki pristup korisnika, kao i „back-end“ spremište za podatke za integrisanje budžetskih informacija iz informacionih sistema Ministarstva, u realnom vremenu, onako kako se one interno ažuriraju. Podaci se mogu naći u datoteci otvorenog tipa - „Excel“ ili „CSV“ koji dozvoljavaju korisnicima da analiziraju i kombinuju informacije.

Portal teži da poveže sve faze budžetskog procesa: planiranje, programiranje, budžetiranje, realizacija i kontrola, monitoring, evaluacija i odgovornost. On uključuje statističke podatke vezane za vladine finansije, resurse prenesene lokalnim samoupravama, kvartalne izvještaje u otvorenim formatima, završni godišnji izvještaj, budžet za građane, kao i detalje o investicionim projektima, indikatore, ciljeve i eksterne evaluacije.

Društveni mediji i kratki „novinarski“ stil predstavljanja najvažnijih stvari iz budžeta za građane iskorišćeni su da se poveća nivo pristupačnosti.

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Mexico-Presentation.pptx>

<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

<http://www.opengovpartnership.org/country/mexico/case-study/inspiring-story-budget-transparency-portal>

Napredni korak: Omogućiti učešće građana u budžetiranju

Opravdanost

Učešće građana u budžetiranju je relativno novi koncept kod upravljanja javnim finansijama.

Angažovanje građana u budžetskom procesu je važno iz više razloga. Jedna publikacija OECD-a (Tanaka, 2007) identifikuje nekoliko važnih razloga za angažovanje javnosti u budžetiranju.

Budžetske odluke imaju značajan uticaj na živote ljudi i stoga one treba da budu zasnovane na stavovima i vrijednostima građana.

Angažovanje građana u budžetskom procesu povećava broj informacija dostupnih donosiocima odluka u vezi sa vjerovatnim efektima njihovih odluka u zajednicama, i može pomoći u zaštiti od nenamjeranih posljedica.

Nadzor od strane građana može pomoći da se osigura da donosioci odluka budu ažurni u svojim odlukama, unaprjeđujući efikasnost, reakciju i odgovornost vlade, te da služi kao zaštita od korupcije.

Svojim angažovanjem u budžetskom procesu, građani mogu da se pozabave istim kompromisima koje su donosioci odluka primorani da čine, i da razvijaju plodniju diskusiju sa vladom.

Uključivanje građana u donošenje temeljnih odluka, kao što su budžetske odluke, može pomoći u prevazilaženju nepovjerenja i cinizma javnosti, te povećati legitimitet vlade.

Angažovanje građana takođe može pomoći u osiguranju vladinog odgovora na potrebe, poglede i vrijednosti građana.

Preporuke

Razviti sistem zahtjeva građana za revizijom, mehanizme socijalne revizije, i sisteme participatornog budžetiranja.

U tekstu koji slijedi, identifikujemo neka načela koja bi mogla voditi vlade prilikom razvoja mehanizama za angažovanje javnosti u budžetiranju. Ta načela su upotrebljena u indikatorima o angažovanju javnosti u Anketi o otvorenom budžetu, i odgovornost su Ministarstva finansija:

1. Preuzeti odgovornost za razvoj i sprovođenje strategije angažovanja građana u budžetskom procesu.
2. Identifikovati primjere međunarodne, nacionalne i lokalne dobre prakse.
3. Definirati jasni cilj ili set ciljeva za angažovanje građana u budžetskom procesu, i jasno definirati opseg njihovog uključenja.
4. Identifikovati institucionalne i kulturne barijere za angažovanje građana u budžetskom procesu, i razmotriti načine na koje se one mogu prevazići.
5. Pažljivo razmotriti koga treba uključiti u budžetski proces, kako se mogu uključiti na najbolji način i u kojoj fazi procesa.
6. Razviti lepezu prilika za angažovanje građana, civilnog društva i drugih zainteresovanih strana u budžetski proces.
7. Osigurati da svako angažovanje u budžetskom procesu bude otvoreno i transparentno kako bi se omogućio djelotvoran nadzor.
8. Izvještavati učesnike o rezultatima i uticajima konsultacija i objavljivati rezultate radi šireg nadzora.

Standardi & smjernice

IBP – Vodič o participatornom budžetiranju <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/A-Guide-to-Participatory-Budgeting.pdf>

IBP – Anketa o otvorenom budžetu <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/full-report/>

Svjetska banka – Knjiga o participatornom budžetiranju
<http://siteresources.worldbank.org/PSGLP/Resources/ParticipatoryBudgeting.pdf>

Primjeri iz raznih zemalja

Botswana je razvila "budget pitso" forum.

Botswana je uvela obećavajuću inicijativu koja koristi inovativni „budget pitso” (ili konsultativni forum) sistem kako bi se omogućilo javnosti da ima ulogu u formulisanju budžeta. Ovaj „pitso” ima svoje porijeklo u sistemu učešća zajednice „kgotla”, koji je jedna od najstarijih oblika učešća javnosti u upravljanju na svijetu.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Građani u Južnoj Koreji mogu podnositi zahtjeve za reviziju programa ili agencija.

Odbor za reviziju i inspekciju (ORI) u Južnoj Koreji je uveo različite aranžmane koji pomažu uključanje mišljenja i inpute građana u njene revizorske aktivnosti. Jedan takav aranžman je Sistem za traženje revizije od strane građana, koji je uveden 2001. godine kako bi promovisao pravovremene i efikasne revizije i povjerenje u nacionalnu revizorsku agenciju. Građani mogu zatražiti revizije vezane za organizacije javnog sektora u kojima bi kršenje zakona ili korupcija mogli ozbiljno podrivati javni interes. Odbor za pregled zahtjeva građana za revizijom, osnovan u okviru ORI-ja, odlučuje za ili protiv zahtjeva. Za one zahtjeve koji se odobre, ORI sprovodi revizije i obavještava podnosiocima o rezultatima. Ovaj sistem je postao naširoko poznat među opštom javnošću, a broj zahtjeva za revizijom se povećava.

<http://www.intosaijournal.org/technicalarticles/technicalapr06.html>

Njemačka poziva ekonomiste, firme i sindikate da daju izjave na budžetskim raspravama.

U Njemačkoj, parlamentarni Odbor za budžet održava javne rasprave na kojima se, između ostalih, čuju izjave ekonomista, trgovačkih udruženja, sindikata, saveza poslodavaca, te udruženja državnih službenika. Odbor za budžet utvrđuje akcenat tih razgovora.

[Napomena: ovaj primjer je izvučen iz informacija sakupljenih u Anketi o otvorenom budžetu. Dok se u Anketi navode ovi primjeri, ona ne procjenjuje kvalitet javnog angažovanja kao rezultat tih mehanizama. Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) je nedavno naručila studije slučajeva kako bi se procijenio kvalitet javnog učešća u budžetskom odlučivanju u određenom broju zemalja. Ovaj vodič će biti ažuriran informacijama iz tih studija slučaja kada one budu objavljene.]

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Južna Afrika poziva zainteresovane strane da daju mišljenje na prijedloge budžeta.

Postupak izmjene i dopune prijedloga zakona o novcu i zakon o srodnim pitanjima Južne Afrike zahtijeva od Parlamenta da održava javne rasprave o prijedlozima fiskalnog okvira i prihoda. Zainteresovane strane se pozivaju da tokom rasprave izlože usmene prezentacije.

[Napomena: ovaj primjer je izvučen iz informacija sakupljenih u Anketi o otvorenom budžetu. Dok se u Anketi navode ovi primjeri, ona ne procjenjuje kvalitet javnog angažovanja kao rezultat tih mehanizama. Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) je nedavno naručila studije slučajeva kako bi se procijenio kvalitet javnog učešća u budžetskom odlučivanju u određenom broju zemalja. Ovaj vodič će biti ažuriran informacijama iz tih studija slučaja kada one budu objavljene.]

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Južna Koreja ima sistema koji omogućavaju građanima da učestvuju u donošenju budžetskih odluka.

U Južnoj Koreji, Kancelarija za budžet je 2003. Godine uvela značajne reforme na polju upravljanja javnim finansijama (UJF), uključujući srednjoročni okvir potrošnje, budžetiranje na bazi učinka i sistem integrisanog finansijskog upravljanja.

To je unaprijedilo budžetski proces, ali je postavilo i potencijalni problem. Bez kredibilnih mehanizama za postavljanje višegodišnjih budžetskih limita i pridržavanje istih oni bi lako mogli biti narušeni. Kako bi pomogli da se budžetski limiti učine djelotvornim organi vlasti su razvili proces učešća u procesu formulisanja budžeta. To dozvoljava vladi da tvrdi da je uspostavljen realan limit rashoda, a takođe vladi su ruke vezane kod svakog pokušaja da ponovo pregovara o limitima. Uključenje građana se podsticalo i kako bi se poboljšalo izvršenje budžeta i unaprijedila fiskalna transparentnost između nacionalne i lokalne uprave.

Postoji šest glavnih mehanizama za učešće, formalizovane otvorene diskusije, terenske posjete zvaničnika centralne vlade kako bi se susreli sa zvaničnicima lokalne uprave, savjetodavno vijeće za fiskalnu politiku sastavljeno od predstavnika civilnog društva i zvaničnika nacionalne vlade i lokalne uprave, vijeće eksperata, centar za prijavljivanje budžetskih gubitaka i javno učešće u reviziji. Ovi procesi su integrisani u godišnji ciklus formulisanja budžeta.

Kroz Centar za prijavljivanje budžetskih gubitaka građani mogu prijavljivati sve sumnjive slučajeve budžetskih gubitaka koristeći formular na Internetu ili direktnu telefonsku liniju. Građani mogu predlagati kreativne načine za uštedu budžetskih resursa. Penzionisani budžetski službenici upravljaju direktnom telefonskom linijom, šaljući slučajeve nadležnim odjeljenjima. Reklame se koriste da se podigne svijest i podstakne učešće. Javno učešće u procesu revizije odvija se na tri načina. Građani se podstiču da predlažu javne subjekte koje bi trebalo kontrolisati. Oni mogu zahtijevati da odbor za reviziju ispita sve prijave u vezi sa nepravilnostima i mogu se okupiti da bi kolektivno zatražili revizije, ne samo o budžetskim gubicima, već i o kašnjenjima u programu realizacije i ispunjenja neke nerazumne javne politike. U 2012. godine, kancelarija za budžet je pokrenula svoj prvi konkurs za prikupljanje kreativnih

ideja od javnosti o novim fiskalnim projektima. Ukupno 866 ideja je podneseno, a 12 sugestija se odrazilo u budžetu.

[Izvor: Svjetska banka, PREM Bilješke]

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Kang-and-Min-Public-Participation-in-the-Budget-Process-in-ROK.pdf>

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Korea-Public-Participation-Case.pptx>

<http://blogs.worldbank.org/governance/public-participation-budget-process-republic-korea>

Vlade država u Indiji koriste tehnike socijalne revizije za praćenje vladinih programa.

U indijskoj državi Andra Pradeš, tehnike socijalne revizije se koriste za pozivanje vlade na odgovornost. Socijalne revizije, pored uključenja revizije troškova ili odluka, takođe pokrivaju pitanja kapitala i kvaliteta u realizaciji programa, a sprovode ih zajednički vlada i civilno društvo. Proces socijalnih revizija koji se ovdje koristi uključuje oprez javnosti i verifikaciju u različitim fazama realizacije projekta. Forumi za socijalnu reviziju, ili javne diskusije, se takođe organizuju kao dio procesa. Na ovim forumima informacije se javno iščitavaju i ljudima se daje prilika da postavljaju pitanja zvaničnicima, da traže i dobiju informacije, verifikuju finansijske rashode, ispituju davanje prava, diskutuju o prioritetima koji se odražavaju u napravljenim izborima, te da kritički evaluiraju kvalitet radova, kao i funkcionisanje programskog osoblja.

<http://125.22.8.66/SocialAudit/>

Trinidad i Tobago koristi forume zainteresovanih strana i Facebook za prikupljanje inputa za budžet.

U Trinidadu i Tobagu Ministarstvo finansija održava „post-budžetske forume” kako bi prikupilo inpute od javnosti i istoj odgovaralo. Ključne grupe, kao što su poljoprivrednici, mladi itd. pozivaju se da daju svoje perspektive u vezi sa budžetom. Svi članovi javnosti se pozivaju telefoniraju ili šalju tekstualne poruke Ministru finansija i da daju javne komentare preko Facebook-a i na web stranici Ministarstva.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-Report-English.pdf>

Napredni korak: Objavljivati informacije o resursima dobijene od strane jedinica za pružanje usluga.

Opravdanost

Problemi često nastaju u jedinicama za pružanje usluga na prvoj liniji, onima koje pružaju usluge na nivou zajednice (kao što su škole i zdravstvene ustanove/klinike) u dobijanju resursa namijenjenih za njihovu upotrebu, bilo u formi gotovinskih transfera, distribuciji materijala u robi (t.j. lijekovi i školske knjige) ili obezbjeđenje osoblja koje se zapošljava na centralnom nivou i kojega plaća centralni nivo. Namjeravano obezbjeđenje resursa možda neće biti eksplicitno u budžetskoj dokumentaciji, ali će vjerovatno biti sastavni dio priprema internih budžetskih procjena u nadležnim ministarstvima. Jedinice za pružanje usluga na prvoj liniji, kao najdalje u lancu dodjele resursa, mogu biti one koje će najviše biti pogođene kada ukupni resursi ne odgovaraju budžetskim procjenama, ili kada viši nivo organizacionih jedinica odluči da preusmjeri resurse za druge (npr. administrativne) namjene. Može doći do značajnih kašnjenja u prenosu resursa ka jedinici, bilo da se radi o gotovom novcu ili u robi. Praćenje takvih informacija je od suštinskog značaja kako bi se utvrdilo da li sistemi upravljanja javnim finansijama djelotvorno podržavaju pružanje usluga na prvoj liniji.

Preporuke

Objavljivati podatke o resursima (gotovina i u robi) primljenim od strane jedinica za pružanje usluga (kao što su, osnovne škole & primarne zdravstvene ustanove)

Standardi & smjernice

Terenski vodič o javnim rashodima i finansijskoj odgovornosti

<http://siteresources.worldbank.org/PEFA/Resources/PEFAFieldguide.pdf>

Napredni korak: Objavljivanje van-budžetskih finansijskih informacija

Opravdanost

Vlade često sprovode finansijske aktivnosti izvan nacionalnog budžeta, na primjer kroz penzione fondove ili fondove socijalnog staranja, državna preduzeća i banke. Javni resursi od ekstrakcije prirodnih resursa, strane pomoći, brisanja duga i prihodi od privatizacija se takođe možda neće pojaviti u nacionalnim budžetima.

Posljednjih godina došlo je do povećanog naglaska na vlade da imaju izbalansirane budžete i niske nivoe duga.

Takve odredbe mogu da povećaju podsticaje za vlade da koriste kvazi-fiskalne aktivnosti koje prikrivaju prave troškove njihovih politika.

Kvazi-fiskalne aktivnosti su subvencije i deficiti koji se ne pojavljuju u vladinim finansijskim izvještajima, kao što su subvencionirani bankovni krediti koje centralna banka daje preko nekomercijalnih javnih usluga državnim preduzećima ili višestruke kursne stope za različite transakcije.

Poreski rashodi su još jedna finansijska mjera koja se generalno ne razumije jako dobro i često je skrivena od javnog nadzora. Poreski rashodi se obično definišu kao procijenjeni vladini gubici prihoda koji su rezultat davanja poreskih ustupaka ili preferencija određenoj klasi poreskih obveznika ili djelatnosti. Gubitak prihoda ili „rashod” se kalkuliše kao razlika između poreza koji bi bio plaćen na osnovu definisanog referentnog poreskog zakonika (koji identifikuje koja poreska struktura bi obično trebala da se primjenjuje na poreske obveznike) i nižeg iznosa koji je u stvari plaćen nakon davanja poreskih olakšica.

Sva ova pitanja bi trebalo adekvatno objaviti, tako da dobiju isti nivo nadzora koji dobija nacionalni budžet.

Preporuke

1. Objavljivati pravovremene, redovne, sveobuhvatne, pristupačne i precizne informacije o finansijskim aktivnostima koje prevazilaze rutinske stavke u nacionalnom budžetu, uključujući van-budžetska sredstva, poreske rashode i kvazi-fiskalne aktivnosti.
2. Budžetska dokumentacija treba da uključuje izvještaje o namjeni, trajanju i namjeravanim korisnicima svake kvazi-fiskalne aktivnosti, na bazi informacija datih od strane onih agencija koje preuzimaju te aktivnosti, bilo državnih preduzeća ili centralne banke.
3. Javne korporacije treba da uvrste konkretne informacije u svoje izvještaje, na primjer, nekomercijalne usluge koje vlade traže od njih ili davanje zajmova drugim vladinim agencijama, dok centralne banke treba da izvještavaju o svim aktivnostima ne-novčane politike koju sprovode u ime vlade.

Standardi & smjernice

IBP – Pogled izvan budžeta <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>

MMF – Kodeks fiskalne transparentnosti <http://www.imf.org/external/np/fad/trans/code.htm>

OECD – Smjernice o korporativnom upravljanju državnim preduzećima

<http://www.oecd.org/daf/ca/corporategovernanceofstate-ownedenterprises/34803211.pdf>

Svjetska banka: Instrumenti i resursi fiskalne Transparentnosti <http://wbi.worldbank.org/boost/about>

Primjeri iz raznih zemalja

U Azerbejdžanu, subvencije za gorivo date od strane nacionalne naftne kompanije uvršćene su u budžet. U Azerbejdžanu, subvencije za gorivo date od strane nacionalne naftne kompanije, SOCAR, uvršćene su u budžet prepoznajući iznos subvencije u budžetu i odobravajući poreske kredite SOCAR-u za isti iznos.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget-3-Quasi-Fiscal-Activities.pdf>

U Južnoj Africi informacije o kvazi-fiskalnim aktivnostima se daju u glavnom budžetu, ili u budžetima odgovarajućih agencija.

U Južnoj Africi su sve kvazi-fiskalne aktivnosti uvrštene bilo i glavni budžet ili u budžete odgovarajućih van-budžetskih agencija. U smislu objašnjavanja van-budžetskih sredstava, budžetska i dopunska dokumentacija izvršne vlasti Južne Afrike predstavlja opsežne informacije o van-budžetskim sredstvima, uključujući, kako narativni opis, tako i kvantitativnu procjenu takvih sredstava. Najveći dio van-budžetskih sredstava u Južnoj Africi sastoji se od sredstava socijalne zaštite, kao što je Fond za nezgode na cestama, Fond za osiguranje nezaposlenih lica, i Fondovi za kompenzaciju. Novac za ove stavke nije uključen u budžet, ali informacije o ovih isplata i primitaka se uključuju u prateći dokument, Budžetski pregled. kancelarija Generalnog revizora Južne Afrike publikuje svoje izvještaje o revizijama svih van-budžetskih sredstava. Ti izvještaji sadrže sva opterećenja za Fond prihoda, uključujući van-budžetska sredstva.

<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Looking-Beyond-the-Budget.pdf>

Inovativni korak:

U potpunosti sprovesti GIFT Načela o fiskalnoj transparentnosti

Opravdanost

Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost (GIFT) je akciona mreža više zainteresovanih strana koja radi na unaprjeđenju i institucionalizaciji globalnih normi i na značajnim, kontinuiranim unaprjeđenjima fiskalne transparentnosti, učešću i odgovornosti u zemljama širom svijeta. Načela fiskalne transparentnosti, odgovornosti i učešća visokog nivoa predstavljaju pokušaj da se sažme skup širokih načela iz svih postojećih standarda i normi. Namjera im je da usmjeravaju kreatore javne politike i sve druge zainteresovane strane na polju fiskalne politike u njihovim naporima da unaprijede fiskalnu transparentnost, učešće i odgovornost.

U decembru 2012, Generalna skupština UN-a je usvojila rezoluciju pod naslovom 'Promocija transparentnosti, učešća i odgovornosti u fiskalnim politikama' potvrđujući GIFT – Načela fiskalne transparentnosti i učešća visokog nivoa, i podstičući države članice da intenziviraju napore za povećanje transparentnosti, učešća i odgovornosti u fiskalnim politikama.

Preporuke

Sprovesti 10 načela transparentnosti, učešća i odgovornosti visokog nivoa koje je razvio GIFT, a koji su sažeti u tekstu koji slijedi:

1. Uspostaviti jasnu pretpostavku u korist javne dostupnosti fiskalnih informacija bez diskriminacije.
2. Objaviti jasne i mjerljive ciljeve za ukupnu fiskalnu politiku, redovno izvještavati o napretku na ostvarenju istih, i objasniti odstupanja.
3. Prezentovati finansijske i ne-finansijske informacije visokog kvaliteta o prošlim, sadašnjim i prognoziranim fiskalnim aktivnostima, učincima, fiskalnim rizicima i javnim sredstvima.
4. Obavještavati o ciljevima kojima se teži, postignutim usputnim rezultatima i težiti objavljivanju anticipiranih i stvarnih socijalnih, ekonomskih i ekoloških rezultata.

5. Osigurati da sve finansijske transakcije u javnom sektoru imaju svoju osnovu u zakonu. Zakoni, propisi i upravni postupci treba da budu dostupni javnosti, a njihovo sprovođenje treba da podliježe nezavisnoj kontroli
6. Vladini finansijski odnosi sa privatnim sektorom treba da budu objelodanjeni, sprovedeni na otvoreni način, i da slijede jasna pravila.
7. Dodijeliti jasne uloge i odgovornosti za ubiranje prihoda, preuzimanje obaveza, potrošnju resursa, investiranje i upravljanje javnim resursima.
8. Nijedan vladin prihod ne bi trebalo pribaviti, niti trošak napraviti ili se obavezati na isti bez odobrenja zakonodavne vlasti kroz zakon o budžetu ili neki drugi propis.
9. Vrhovna revizorska institucija treba da ima zakonsku nezavisnost, mandat da pristupa informacijama, te odgovarajuće resurse za reviziju i javno izvještavanje.
10. Građani treba da imaju pravo i djelotvorne prilike da, kao i svi ne-državni akteri, neposredno učestvuju u javnim raspravama o budžetima.

Standardi & smjernice

GIFT – Načela finansijske transparentnosti visokog nivoa <http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2012/09/GIFTHigh-Level-Principles-2012-08-ENG.pdf>

Javno ugovaranje

Vodeći autor: Partnerstvo za otvoreno ugovaranje

Uvod

Javni ugovori igraju ključnu ulogu u finansijskom zdravlju zemlje i životima njenih građana generišući prihode i obezbjeđujući neophodnu robu, radove i usluge. Javni ugovori obuhvataju sve ekonomske sektore i vrste sporazuma, uključujući **nabavku, licence i koncesije i prodaju javne imovine**. Procijenjeno je da su samo javni ugovori za nabavku roba, radova i usluga bili vrijedni približno 9,5 biliona američkih dolara godišnje. (Kenny, 2012)

Dakle, od ključnog je značaja da javni ugovori treba da budu pravično dodijeljeni i da obezbjeđuju dobru vrijednost za dati novac. Međutim, u mnogim zemljama širom svijeta, javno ugovaranje je identifikovano kao vladina aktivnost koja je najranjivija za rastrošnost, loše upravljanje, neefikasnost i korupcija. (Svjetska banka, 2011).

Građani, mediji i civilno društvo žele da znaju zašto neka škola nije izgrađena, zašto su lijekovi toliko skupi, zašto je neka cesta oronula nakon samo godinu dana, ili koliko lokalnih radnika će zaposliti novi rudnik. Odgovori na ova pitanja zahtijevaju pristup informacijama sadržanim u ugovorima i dokumentima vezanim za njihovu nabavku i učinak. Ali, u mnogim zemljama postoje ograničene javne informacije o tome kako se pregovara o ugovorima, što je ugovoreno, kako se isti realizuju i ko je odgovoran. Ponekad su čak i parlamentarci i vrhovna revizorska institucija spriječeni klauzulama o povjerljivosti da shvate kako vlada dodjeljuje javne resurse. Slično tome, građani imaju malo šansi da vrše nadzor nad javnim ugovorima.

Sve se više prepoznaje da je 'otvoreno ugovaranje' obavezno kako bi se vlade mogle smatrati odgovornim za korišćenje javnih resursa. (OECD, 2007)

Objavljivanje i učešće su ključni instrumenti za unaprjeđenje upravljanja javnim resursima, a *otvoreno ugovaranje* se odnosi na norme i prakse za unaprijeđeno objavljivanje i učešće u javnom ugovaranju. To obuhvata cijeli proces, uključujući oblikovanje, dodjelu, potpisivanje, izvršenje i okončanje javnih ugovora, i kompletnu lepezu tipova ugovora, od osnovnih nabavki do zajedničkih ulaganja, licenci i sporazuma o podjeli proizvodnje. Prakse otvorenog ugovaranja se mogu sprovoditi na svim nivoima

vlade i mogu se primjenjivati na svako javno ugovaranje, uključujući ugovore financirane kombinacijom javnih, privatnih i donatorskih izvora.

Literatura

Kenny, Charles with Jonathan Karver, 2012, Publish What You Buy The Case for Routine Publication of Government Contracts, Center for Global Development Policy Paper 011
World Bank, 2011, Curbing Fraud, Corruption, and Collusion in the Roads Sector
OECD, 2007, Integrity in Public Procurement: Good Practice from A to Z

Ekspertske organizacije

Partnerstvo za otvoreno ugovaranje <http://www.open-contracting.org/>

Sažetak ilustrativnih obaveza

Početne

Razviti okvir za javno ugovaranje koji osigurava transparentan i pravičan proces.
Prepoznati pravo javnosti da pristupa informacijama o javnom ugovaranju.

Prelazne

Proaktivno objavljivati osnovne klase dokumenata i podataka o javnom ugovaranju
Obezbijediti izgradnju kapaciteta kako bi se pružila podrška zainteresovanim stranama da shvate, prate i djeluju u skladu sa po ugovornim podacima.

Napredne

Stvoriti mehanizme za učešće i ispravke u javnom ugovaranju.

Inovativne

Olakšati finansiranje kako bi se pružila podrška učešću u javnom ugovaranju.

Detaljne preporuke

Početni korak:

Razviti okvir za javno ugovaranje koji osigurava transparentan i pravičan proces.

Opravdanost

Jasni, transparentni i pravični okviri za javno ugovaranje su povezani sa operativnim benefitima, kao što su ušteda vremena i novca za pronalaženje i procesuiranje ponuda. U isto vrijeme, transparentni procesi odvraćaju kulturu korupcije i stvaraju uslove za otvoreno nadmetanje, podržavajući cilj obezbjeđenja roba i usluga koje donose veću vrijednost za uloženi novac. (Kaspar and Puddephatt, 2012)
Transparentni okviri za ugovaranje ne treba da zahtijevaju pretjeranu birokratiju koja sprječava male firme i organizacije da se nadmeću na tenderima, već treba otvoriti izjednačen teren za utakmicu.
Kod dodjeljivanja licenci industrijama koje se bave vađenjem sirovina nadmetanje između potencijalnih investitora je od ključnog značaja kako bi se pomoglo u izjednačavanju asimetrije u vezi sa pristupom informacijama koje imaju tendenciju da dovode vlade u neugodan položaj. (World Bank, 2012)

Preporuke

Okviri za javno ugovaranje treba da budu karakterisani:

1. Dobro definisanim, konciznim i sveobuhvatnim propisima, smjernicama i procedurama koje se mogu sprovesti i koje su otvorene nadzoru javnosti.
2. Transparentnim reklamiranjem šansi, jasne i standardizovane tenderske dokumentacije i smjernica.
3. Jasnim i javnim kriterijumima za odabir i dodjelu.
4. Objavljivanjem dodjela.
5. Obrazloženjima dodjela.
6. Politikama sukoba interesa za zvanična lica.
7. Mehanizmima za žalbu i zahtjevima za pristup informacijama.

Javni ugovori treba da se dodjeljuju putem kompetitivnih postupaka kadgod je to moguće. Informacije vezane za postupke nabavke i ugovore koji su dodijeljeni treba da budu učinjene javno dostupnim.

Standardi & smjernice

OECD – Metodologija za procjenu sistema nabavki (MPSN)

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

OECD – Načela za integritet u javnim nabavkama <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Otvoreno ugovaranje: Nova granica za transparentnost i odgovornost <http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-wo>

Smjernice za otvorene podatke o nabavkama

<http://sunlightfoundation.com/procurement/opendataguidelines>

Primjeri iz raznih zemalja

U Ekvadoru, uvođenjem e-reverzne aukcije za kupovinu lijekova postiglo se smanjenje rashoda od 327 miliona američkih dolara.

U Ekvadoru, uvođenje e-reverzne aukcije za kupovinu lijekova je značajno smanjilo ukupne troškove dobijanja informacija o ugovorima i pojednostavljenom postupku nadmetanja. Ovaj postupak je ukupno postigao smanjenje rashoda od 327 miliona američkih dolara.

Sektor zdravstva u Ekvadoru se sastoji od 4 glavne institucije koje imaju oko 2800 javnih zdravstvenih ustanova koje vrše autonomne nabavke. Ova tradicionalna i fragmentirana nabavka lijekova škodi planiranju, efikasnosti i kontroli.

Nacionalni zavod za javne nabavke - NZJN – kao glavni subjekat za javne nabavke u Ekvadoru, razvio je postupak za nabavku lijekova preko Reverzne aukcije lijekova. Konsolidovanjem potražnje dobili su bolju poziciju na tržištu uz utvrđivanje cijena za period od dvije godine za koji su uspješni ponuđači potpisali okvirni sporazum. Pružaoci zdravstvenih usluga su tada mogli da kupuju lijekove po fiksnoj cijeni iz rerezultirajućeg elektronskog medicinskog kataloga.

Postupak korišćenja elektronskog nadmetanja preko web stranice NZJN dopušta pravičnu konkurenciju.

U prvim rundama nadmetanja procjenjuje se ušteda od 327 \$ (ili 42% postojećeg budžeta za lijekove). Iako je nadmetanje bilo otvoreno, sistem je ipak dopustio da bude uključen zahtjev za lokalni sadržaj i tako je 41% dodijeljenih lijekova bio ekvadorskog porijekla. Preferencije su date u cilju stvaranja radnih mjesta, inovacija i industrijskog razvoja.

<http://pro-act.org/profiles/blogs/acquiring-medicine-for-the-ecuadorian-public-health-sector-just-a>

U Peruu javno zemljište za prodaju mora biti oglašeno tokom minimalno 90 dana.

U Peruu, postupak aukcije zemljišta postoji od 1990-ih i od tada je 235.500 ha javnog zemljišta bilo prodato na aukcijama za skoro 50 miliona američkih dolara. Oko 20 od 50 glavnih agro-izvoznih kompanija dobilo je zemljište preko tih aukcija.

U slučaju kada neka vladina agencija, ministarstvo, regionalna ili lokalna uprava želi da se oslobodi javnog zemljišta, ta namjera se objavljuje zajedno sa najmanjom traženom investicijom i najnižom cijenom za zemljište, u Službenom listu, lokalnim i međunarodnim novinama, te na web stranici Vlade najmanje 90 dana. Slično tome, ako se neki investitor obrati vladi, procijenjeni prijedlog se objavljuje tokom najmanje 90 dana kako bi se omogućilo da ostali potencijalni investitori prezentuju svoje ponude. Ponude se rangiraju po ponuđenoj cijeni i iznosu projektovane investicije. Svaka aukcija traje 4-5 mjeseci a javno su dostupni podaci o najmanjoj vrijednosti ponude za zemljište, investicionoj obavezi, te podaci o veličini zemljišta. Takođe se objavljuju i poslovni planovi. Ukoliko je imovina eksproprisana stanje je moguće ispraviti. Ako se u roku od jedne godine od zaključenja sudskog postupka eksproprisana imovina ne koristi za planiranu namjenu, ona se automatski vraća izvornom vlasniku.

Uspjeh Perua u oslobađanja javnog zemljišta putem aukcija se može pripisati transparentnosti postupka, kao i nadzoru od strane nezavisnog tehničkog komiteta sa velikom stopom ovlašćenja koji zastupa privatni i javni sektor. Kompetitivno nadmetanje za zemljište obezbjeđuje mehanizam putem kojega vlada postiže bolje uslove i može da izvuče neke viškove stvorene projektom, eliminišući direktno pregovaranje između privatnih kupaca i javnih funkcionera. Međutim, ostaje nejasan stepen do kojega poslovni planovi inkorporiraju benefite za zajednicu, ili kako se razmatraju socijalna ili ekološka pitanja tokom dodjele investicionih projekata.

http://www.globalwitness.org/sites/default/files/library/Dealing_with_disclosure_1.pdf

http://siteresources.worldbank.org/INTARD/Resources/ESW_Sept7_final_final.pdf

U Siera Leoneu zakon zahtijeva da ugovori o nafti moraju biti dodijeljeni putem kompetitivnih aukcija.

Siera Leone ima dugu istoriju rudarstva, kao svoje glavne ekonomske aktivnosti. Sektor rudarstva obezbjeđuje zaposlenje i zaradu za preko 135.000 radnika, od kojih je nadmoćna većina angažovana u zanatskim operacijama rudarstva malog obima. Zanatsko rudarstvo čini procijenjenih 84 posto od ukupnog izvoza dijamanta iz Siera Leonea. Siera Leone trenutno ne proizvodi nimalo nafte, ali postoje šanse za vađenje nafte u moru.

Naftni sektor reguliše Zakon o istraživanju i proizvodnji nafte iz 2001. godine. Na osnovu ovog zakona, Siera Leone je razvila model sporazuma o nafti koji predviđa 10 % prihoda od prodaje, stopu poreza na dohodak od 37,5% i godišnju rentu između 30 i 100 \$/km². Revidirani prijedlog zakona o istraživanju i proizvodnji nafte podnesen je Parlamentu u julu 2011. godine. On sadrži nekoliko klauzula koje teže da unaprijede transparentnost, uključujući i zahtjev da ugovori o nafti budu dodjeljivani samo putem kompetitivnih akcija, da se ugovori objavljuju i da se plaćanja objavljuju u skladu sa uslovima i procedurama EITI-a.

Stav 39 Zakona o nafti (istraživanju i proizvodnji) iz 2011. navodi da "Ministar može, nakon transparentnog, pravičnog i kompetitivnog postupka, i na savjet Direkcije, odobrava licencu za naftu za dva ili više kandidata koji su Državi ponudili najpovoljnije uslove."

<http://www.revenuewatch.org/countries/africa/sierra-leone/extractive-industries>

<http://www.revenuewatch.org/sites/default/files/Sierra Leone Petroleum Act 2011b.pdf>

Filipinski Zakon o nabavkama zahtijeva proaktivno objavljivanje ključnih informacija

Godine 2002, Kongres Filipina je usvojio Državni zakon br. 9184, „Reformski zakon o vladinim nabavkama,” kako bi se riješio problem nejasne i kompleksne mreže propisa o nabavkama koji se preklapaju i koji su taj postupak učinili podložnim manipulacijama.

Zakon, zajedno sa njegovim pravilima i propisima za sprovođenje, zahtijeva uvođenje mjera transparentnosti i odgovornosti kako bi se pomoglo u borbi protiv korupcije i neefikasnosti u javnim nabavkama. Ovaj zakon posebno naglašava da informaciona i komunikaciona tehnologija (IKT) treba da igra centralnu ulogu u tome kako vlada ispunjava te ciljeve.

Sistem vlade Filipina za elektronske nabavke - PhilGEPS služi "kao primarni i definitivni izvor informacija o vladinim nabavkama." Prema zakonu, svi javni tenderi, od onih koje sprovode savezne agencije do onih za najmanje lokalne samouprave, moraju proći kroz PhilGEPS sistem. On sadrži informacije o:

Poziv na tender/Zahtjev za iskazivanje interesovanja;

Tenderska dokumentacija;

Dopunski/tenderski bilten;

Obavještenje o dodjeli;

Odobreni ugovor; i

Obavještenje o početku izvođenja radova

Pored toga, postoji dokumentacija vezana za nabavke koja po propisima mora biti učinjena dostupnom ponuđačima ili javnosti na njihov zahtjev, kao na primjer Zapisnik sa pred-tenderske konferencije i Zapisnik o otvaranju ponuda.

Uprkos uvođenju PhilGEPS-a i obaveze da sve javne nabavke prođu kroz sistem elektronskog izvještavanja, novinari, „psi čuvari“/watchdogs/ i druge organizacije civilnog društva i dalje imaju znatne probleme sa dostupnošću informacija. Oni izvještavaju da nedostaje poštovanje zahtjeva za izvještavanjem, informacije koje prate vladini subjekti su nekompletne, a podaci koji su nominalno dostupni podliježu nizu barijera po pitanju javne upotrebe.

Ključna ograničenja su ta da PhilGEPS ne sakuplja sve relevantne informacije koje su neophodne za nadzor treće strane. Posebno nedostaju pojedinosti o fazi upravljanja ugovorom, u kojoj ima šansi da dođe do manipulacija ugovorima. Nadalje, potpuni pristup PhilGEPS-u je ograničen na akreditovane izvođače koji su platiti taksu za registraciju. On ne obezbjeđuje način da se pristupi kompletnim podacima za potrebe statističke ili vizuelne analize. Umjesto toga, da bi se pristupilo informacijama o nabavkama morate tačno znati gdje da tražite, i morate gledati tender po tender.

Projekti za unaprjeđenje sistema uključuju uvođenje bonusa na bazi učinka vezanih za poštovanje PhilGEPS-a, i razvoj sveobuhvatnijeg pristupa za javnost i organizacije civilnog društva.

Izvor: Studija slučaja „Sunlight Foundation“

<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/10/07/case-study-public-procurement-in-the-philippines/>

http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2003/ra_9184_2003.html

<http://philgeps.gov.ph/>

Početni korak: Prepoznati pravo javnosti da pristupa javnim informacijama o ugovorima

Opravdanost

Mnoge zemlje su usvojile zakone ili pravilnike o pristupu informacijama, koji odražavaju rastuće prepoznavanje prava građana na pristup informacija koje su u posjedu države. To pravo se tumači kao nametanje pozitivne obaveze državama da proaktivno objavljuju informacije od javnog interesa, uključujući i ugovore.

Dakle, važno je da informacije o ugovorima budu dostupne javnosti u što potpunijoj formi, bez ikakvi izuzetaka ili usko definisanih ograničenja. Kada vlada izuzme od objavljivanja određene informacije o ugovorima, važno je da građani, kao i parlamenti i drugi nadzorni organi, mogu pribjeći nepristrasnoj kontroli predmeta samih izuzeća.

Preporuke

1. Usvojiti pravila koja će učiniti ugovore, uključujući i licence, koncesije, dozvole, odobrenja ili bilo koji drugi dokument o razmjeni javnih roba, imovine ili resursa (uključujući sve anekse, tabele i referentne dokumente) i sve izmjene i dopune dostupnim javnosti, kao i sve odgovarajuće prethodne studije, standardne tenderske dokumente, procjene učinka, garancije i izvještaje o reviziji.

2. Ta pravila mogu imati formu nacionalnog ili pod-nacionalnog zakona, koji reguliše sve sektore ili određeni sektor, ili politike i smjernice na nivou agencija.
3. Pravila treba jasno da navedu okolnosti u kojima informacije o ugovorima mogu biti izuzete od objavljivanja, da predvide razloge koje je potrebno dati za izuzimanje ili ograničavanje, te mehanizam pravnih lijekova, poželjno i sudsku kontrolu.
4. Osigurati da se zakoni i javne politike koje regulišu javni pristup informacijama o ugovorima primjenjuju na državne kompanije i državne investicione fondove.
5. Uključiti u modele sporazuma i standardne ugovorne dokumente formulaciju koja naznačava javnu prirodu ugovornih dokumenata.
6. Isključiti klauzule povjerljivosti, dati ih usko kako bi obuhvatile dozvoljena izuzeća, ili uključiti odredbe koje omogućavaju da ugovor i sa njim povezane informacije budu objavljeni.

Standardi & smjernice

Otvorena načela ugovaranja http://www.open-contracting.org/global_principles

Otvorena ugovaranja: Nova granica za transparentnost i odgovornost <http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-wo>

Primjeri iz raznih zemalja

Danski model Licence za istraživanje i proizvodnju ugljovodonika sadrži standardnu odredbu o objavljivanju.

U pregledu više od 150 klauzula povjerljivosti u ugovorima o nafti i rudarstvu nađenih širom svijeta samo jedna prepoznaje da bi interes javnosti za informacije trebao prevagnuti interes kompanije za povjerljivošću. Danski model Licence za istraživanje i proizvodnju ugljovodonika iz 2005. godine sadrži odredbu o objavljivanju, koja navodi:

[Informacije se mogu objaviti ako] nikakav legitimni interes imaoca licence ne zahtijeva da informacije ostanu povjerljive; su bitni javni interesi važniji od interesa imaoca licence za zadržavanje povjerljivosti; se informacije opšte prirode daju u vezi sa izdavanjem javnih izvještaja [...]

<http://www.revenuwatc.org/sites/default/files/RWI-Contracts-Confidential.pdf>

Etiopija je izdala novi Proglas o nabavkama koji zahtijeva objavljivanje informacija o ugovorima.

U Etiopiji postoji jaka podrška transparentnosti na polju nabavki od Komesara, Savezne etičke i antikoruptionske komisije. Ova podrška je osnažena kada su etiopska Direkcija za puteve, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo prosvjete i Ministarstvo voda i energetike potpisali memorandum o razumijevanju sa Inicijativom za transparentnost u građevinskom sektoru (CoST) za učešće kao pilot zemlja. Viši predstavnik Agencije za javne nabavke i upravljanje imovinom pridružio se multi-sektorskoj grupi ove inicijative zajedno sa drugim predstavnicima vlade - iz Savezne etičke i antikoruptionske komisije, Direkcije za puteve, Ministarstva za urbanizam i građevinarstvo, kao i iz privatnog sektora i civilnog društva.

Početne studije su otkrile da postoji pravna praznina između zahtjeva za objavljivanjem i shvatanja tih zahtjeva od strane naručilaca. Ona je takođe otkrila da zakon o nabavkama zabranjuje objavljivanje informacija koje se odnose na podnošenje i evaluaciju ponuda. To je doprinijelo slabom upravljanju projektima, što je onda rezultiralo velikim razlikama između budžetiranih troškova i vremenskih rokova, te realnih troškova i vremena isporuke. Godine 2010, izdat je novi Proglas o nabavkama koji zahtijeva objavljivanje ključnih informacija vezanih za javne ugovore.

CoST Etiopija je razvio sistem elektronskih nabavki sa Agencijom za javne nabavke i upravljanje imovinom u kojem se od naručilaca traži da objavljuju standardne informacije iz CoST Projekta. Etiopska višestrana grupa će zatim obučiti naručioce za korišćenje sistema elektronskih nabavki. Ovo uključuje

Etiopsku Direkciju za puteve koja je u dobroj poziciji da upućuje na objavljivanje informacija zbog razvoja nove baze podataka i određenog broja politika objelodanjivanja koje već postoje.

<http://www.ppa.gov.et/>

[http://www.constructiontransparency.org/db/documents/25. Briefing note 10 \(Ethiopia\).pdf](http://www.constructiontransparency.org/db/documents/25.Briefing_note_10_(Ethiopia).pdf)

[http://www.constructiontransparency.org/db/documents/Briefing note 12 \(Success Stories\).pdf](http://www.constructiontransparency.org/db/documents/Briefing_note_12_(Success_Stories).pdf)

U Viktoriji – Australija, zahtjevi za objavljivanje su sastavni dio standardnih uslova za ugovore

U Viktoriji - Australija, trenutna politika i pravila zahtijevaju da privatne strane budu svjesne zahtjeva za objavljivanje ugovora u vrijeme tendera. Ovo je uključeno u Standardnim uslovima za objavljivanje tendera i ugovora za ugovore preko 100.000 \$. Javna politika usvojena 2002. godine od strane Odbora za nabavke u Vladi Viktorije.

http://www.procurement.vic.gov.au/CA2575BA0001417C/pages/procurement-practitioners-stage-2---bid-processand-contract-award-step-5---evaluation,-selection-and-contract-award-disclosure-of-contracts->100000*-policy

Liberija objavljuje informacije o ponudama i ugovorima

U Liberiji, Ministarstvo za zemljište, rudnike i energetiku objavljuje informacije o broju dobijenih ponuda, zahtjevima za podnošenje je ponuda, i uspješnim ponudama. Najveći broj sporazuma o projektima vezanih za rudna bogatstva se objavljuje, a Ministarstvo upravo lansirala Sistem za upravljanje informacijama o katastru ruda.

<http://www.revennewatch.org/countries/africa/liberia/overview>

Južni Sudan je donio zakon koji čini nevažećim klauzule o povjerljivosti u naftnim ugovorima.

Zakon o nafti (2012) 78(3) Južnog Sudana proglašava nevažećim klauzule o povjerljivosti u naftnim ugovorima do one mjere do koje su one protivne zahtjevima za objavljivanje.

[http://www.southsudanankara.org/docs/The Petroleum Act 2012.pdf](http://www.southsudanankara.org/docs/The_Petroleum_Act_2012.pdf)

Indijski Zakon o pravu na informisanje predviđa da se ugovori objavljuju.

Indijski Zakon o pravu na informisanje (2005.) specificira da se ugovori objavljuju u sklopu definicije informisanja (u zavisnosti od određenih ograničenja).

<http://www.righttoinformation.gov.in/>

<http://rti.gov.in/rti-act.pdf>

Ujedinjeno Kraljevstvo izdaje smjernice o tome koje informacije se mogu izuzeti iz tendera.

U UK, ponuđači za javne ugovore se savjetuju da uzmu u obzir Smjernice o ugovornim informacijama koje se izuzimaju iz Zakona o slobodnom pristupu informacijama ako bi procijenili da li informacije u tenderu mogu biti izuzete na osnovu sporazuma o ne-objavljivanju. Ugovori se tada uređuju u skladu sa Zakonom o slobodi informisanja i zvaničnim smjernicama.

<https://www.gov.uk/tendering-for-public-sector-contracts/disclosing-information-in-your-tender>

[http://www.ico.org.uk/~media/documents/library/freedom_of information/detailed specialist guides/awareness guidance 5 annexe - public sector contracts.ashx](http://www.ico.org.uk/~media/documents/library/freedom_of_information/detailed_specialist_guides/awareness_guidance_5_annexe_-_public_sector_contracts.ashx)

Transparentnost u javnom ugovaranju je zapisana u Ustavu Južne Afrike

Odjeljak 195 Ustava Južne Afrike navodi da „se mora odgovoriti potrebama ljudi, i da se javnost mora podsticati da učestvuje u kreiranju javne politike... Javna uprava mora biti odgovorna... Transparentnost se mora podsticati obezbjeđujući pravovremene, dostupne i precizne informacije javnosti.” A Odjeljak 217(1) Ustava Južne Afrike navodi da „kada neki državni organ sklapa ugovor za robu i usluge on to mora uraditi na način koji je pravičan, transparentan, kompetitivan i isplativ.

<http://www.info.gov.za/documents/constitution/>

Prelazni korak: Proaktivno objavljivati osnovne klase dokumenata i podataka o javnim ugovorima

Opravdanost

Razvoj sistema proaktivnog objavljivanja (što znači rutinsko objavljivanje ugovora i drugih osnovnih klasa informacija) ima više koristi:

- Promoviše jednakost pristupa informacijama, budući da svi članovi društva mogu pristupiti bez obaveze da podnose zahtjeve.
- Unaprjeđuje sistem upravljanja evidencijama.
- Štedi vrijeme i novac – proaktivno objavljivanje može čak biti i jeftinije od odvajanja vremena zaposlenih da traže dokumente i procjenjuju svaki pojedinačni zahtjev za pristup informacijama.[1]

Ove informacije treba da budu dostupne na sistematizovan i organizovan način kako bi se mogle čitati i procesuirati pomoću kompjutera, te lako koristiti i analizirati od strane građana, civilnog društva, privatnog sektora i vlade.

Mnoge vlade se pomjeraju ka elektronskim nabavkama i standardiziranim ugovornim dokumentima kako bi obezbijedile jednostavna, sigurna i efikasna sredstva za upravljanje cijelim postupkom na Internetu. To smanjuje prepreke za objavljivanje budući da su dokumenti već u digitalnoj formi i organizovani sa meta podacima. Dok su portali za elektronske nabavke namijenjeni za ponuđače, potrebno je razviti poseban interfejs koji dozvoljava običnim ljudima da saznaju o projektima ili ugovorima koji utiču na njih ili na njihovu oblast.

Preporuke

Definisati osnovne klase informacija za proaktivno objavljivanje. To treba da uključuje:

1. **Ugovore**, uključujući licence, koncesije, dozvole, odobrenja ili bilo koji drugi dokument o razmjeni javnih dobara, imovine ili resursa (uključujući sve anekse, tabele i referentne dokumente) i sve izmjene i dopune.
 2. **Povezane dokumente** kao što su prethodne studije, standardna tenderska dokumentacija, procjene učinka, garancije, te izvještaji o reviziji;
 3. **Ključne informacije koje se tiču formulisanja ugovora**, uključujući: proces planiranja, metodu dodjele, opseg i specifikacije za svaki ugovor, kriterijume za evaluaciju i odabir, ponuđače ili učesnike u postupku, njihove dokumente za verifikaciju, i sva proceduralna izuzeća za koja se kvalifikuju, sve otkrivene sukobe interesa ili izdata isključenja, rezultate evaluacije, uključujući opravdanje za dodjelu; te identitet primaoca ugovora i sve date izjave o stvarnom vlasništvu.
 4. **Informacije vezane za izvršenje ugovora**, uključujući aranžmane za podugovaranje, rasporede i ciljeve, status realizacije, datume i iznose faznih isplata ili primitaka, pružanje usluga i određivanje cijena, aranžmane za završetak ugovora, završne obračune i odgovornosti, procjene rizika, uključujući procjene uticaja na životnu sredinu i društvo, procjene vladine aktive i pasive, odredbe koje osiguravaju odgovarajuće upravljanje postojećim rizicima i obavezama; te odgovarajuće finansijske informacije koje se tiču prihoda i rashoda, kao što je prekoračenje vremena i troškova.
- Razviti sistema za prikupljanje i objavljivanje ovih podataka na strukturirani način na pravovremenoj, tekućoj i rutinskoj osnovi i u obliku koji omogućava laku upotrebu, učešće i analizu.
1. Kada je to izvodljivo, ugovorne informacije bi trebale biti digitalizovane i učinjene dostupnim za javnost na nekom Internet portalu.
 2. Strukturirani formati kao što je XML i uključenje svih relevantnih meta-podataka dopušta lako pretraživanje i pristup.
 3. Digitalne informacije treba memorisati i učiniti kontinuirano dostupnim.

4. Gdje je to moguće koristiti ne-autorske softverske aplikacije.
5. Gdje je to moguće, građani treba da imaju mogućnost da se pretplate na usluge koje bi ih upozoravale o određenim vrstama ugovornih dešavanja putem e-maila, SMS poruka, ili drugih tehnologija.

Standardi & smjernice

Razvijanje standarda podataka za otvoreno ugovaranje

http://www.opencontracting.org/developing_data_standards_for_open_contracting

OECD - Metodologija za procjenu sistema nabavki (MAPS)

<http://www.oecd.org/dac/effectiveness/45454394.pdf>

OECD - Načela za integritete u javnim nabavkama <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

Standard podataka za otvoreno ugovaranje

http://www.opencontracting.org/significant_step_forward_for_global_transparency

Načela otvorenog ugovaranja http://www.open-contracting.org/global_principles

Otvoreno ugovaranje: Nova granica za Transparentnost i odgovornost <http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-wo>

Primjeri iz raznih zemalja

U Afganistanu, od Ministarstva ekonomije se traži da objavljuje sve ugovore.

U Afganistanu, Predsjednička uredba 45 zahtijeva od Ministarstva ekonomije da objavljuje sve ugovore potpisane u posljednje tri godine. Ugovori iz oblasti rudarstva su dostupni na web stranici Ministarstva rudnika.

[http://www.afghanistan-un.org/2012/07/the-office-of-the-president-of-islamic-republic-of-afghanistan-decree-on-the-execution-of-content-of-the-historical-speech-of-june-21-2012-in-the-special-session-of-national-assembly/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+PermanentMissionOfAfghanistanToTheUnInNewYork+\(Permanent+Mission+of+Afghanistan+to+the+UN+in+New+York\)bestth](http://www.afghanistan-un.org/2012/07/the-office-of-the-president-of-islamic-republic-of-afghanistan-decree-on-the-execution-of-content-of-the-historical-speech-of-june-21-2012-in-the-special-session-of-national-assembly/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed:+PermanentMissionOfAfghanistanToTheUnInNewYork+(Permanent+Mission+of+Afghanistan+to+the+UN+in+New+York)bestth)

U Kolumbiji, zakon zahtijeva da sva dokumentacija vezana za javne ugovore bude objavljena

U Kolumbiji, Zakon 80 iz 1993. godine i Zakon 1150 iz 2007. godine i povezane uredbe obavezuju sve vladine subjekte, na nacionalnom nivou, nivou sektora i na opštinskom nivou, da objavljuju dokumente i informacije vezane za ugovore. Sva dokumentacija koja počinje sa preliminarnim studijama, uključujući i sam ugovor, treba biti objavljena putem Elektronskog sistema za javne nabavke (SECOP).

Posjetom web stranice <http://www.colombiacompra.gov.co/> korisnici mogu pristupiti ugovorima zaključenim u prošle dvije godine. Kontrola urađena od strane Centra za globalni razvoj otkrila je da se nijedna informacija ne zadržava iz javnog domena vezanog za glavne uključene, plate isplaćene svom uključenom osoblju, sve poreze i zakonske takse, ili troškove po jedinici upotrijebljenih materijala/inputa.

Međutim, postoje neka ograničenja u ovom sistemu. Ugovori o vađenju sirovina su trenutno isključeni iz sistema. Pored samo-evaluacije urađene od strane Međusektorske komisije o javnom ugovaranju (CINCO) 2008. godine pominju se i problemi vezani za potpunu pokrivenost sistema, zbog nedostatka povezanosti u nekim oblastima. Nadalje istraživanje Centra za globalni razvoj – CGD je pokazalo da su neki problematični ugovori uklonjeni. Na primjer, dostupan je ograničeni broj ugovora vezanih za Bogotá Transmilenio Projekat koji je bio u središtu skandala vezanog za ugovaranje.

<http://colombiacompra.gov.co/>

<https://www.contratos.gov.co/puc>

<http://pro-act.org/forum/topics/open-contracting-from-principles-to-practice>

http://www.opengovguide.com/wpcontent/uploads/2013/09/1426431_file_Kenny_Publish_What_You_Buy_FINAL_0.pdf

In Slovačkoj, vladini ugovori se objavljuju na Internetu.

Korupcija u javnim nabavkama u Slovačkoj je dugotrajan problem. Problemi u javnim nabavkama nastaju manipulacijom tendera prije ili nakon dodjele, na primjer ograničavanjem konkurencije postavljanjem nerazumnih uslova, ili nepotpunom realizacijom ugovora, ili znatno ih mijenjajući nakon tendera. Jedan ključni primjer je bio 'Skandal oglasne table,' skandal visokog profila u vezi sa nabavkama koji se dogodio 2007. godine kada je Ministarstvo za razvoj objavilo tender za građevinske usluge ukupne vrijednosti od 119,5 miliona eura na jednoj maloj oglasnoj tabli u holu Ministarstva gdje ga je mali broj ljudi mogao vidjeti. Ugovor je dobila jedna firma koja je bila poznata po bliskim vezama sa šefom vladajuće partije. Više od godinu dana nakon toga, skandal je isplivao na svjetlo dana i bio je poništen od strane slovačke Kancelarije za javne nabavke.

Slovački zakon je bio ispravljen kao odgovor na ažurirane Direktive EU o nabavkama iz 2011. godine i na zabrinutost u vezi sa skandalima visokog profila u oblasti nabavki. Glavne reforme su uključile:

1. Uvođenje elektronskih nabavki kod kojih se diseminacija tendera, tenderska dokumentacija, podnošenje ponuda i objavljivanje obavještenja o dodjelama vrši javno preko jedinstvenog portala;
2. Uvođenje mehanizama reverzne aukcije na nabavku roba i usluga;
3. Obavezno objavljivanje svih javnih ugovora na centralizovanom vladinom Internet spremištu ugovora.

U Slovačkoj Republici, Zakon br. 546/2010 Coll. sa izmjenama i dopunama Zakona br. 40/1964 zahtijeva da svi javni ugovori budu objavljeni na Internetu, uz određene ograničene izuzetke. Da bi se izbjegli tajni ugovori, svi neobjavljeni ugovori se proglašavaju nevažećim. Vladina Kancelarija za javne nabavke rukovodi slovačkim pravilima za nabavke. Ova kancelarija objavljuje Službeni list o javnim nabavkama, pravno tumačenje Zakona o javnim nabavkama, vodi registar dokumenata o nabavkama i rukovodi portalom za nabavke, koji se zove EVO.

Ove reforme su znatno olakšale organizacijama i ljudima izvan vlade da pristupaju javnim podacima o nabavkama. Ranije je pristup tenderskoj dokumentaciji i drugim podacima o nabavkama bio odobran prije svega preko zahtjeva na osnovu zakona o slobodnom pristupu informacijama. Ukoliko zahtjev ne bi bio odobren, uz dugotrajne žalbene postupke, informacije više ne bi bile relevantne.

Sada, preko EVO portala sve te informacije se objavljuju, uključujući i same ugovore i informacije o primljenim ponudama, te one o postupku ugovaranja.

Dostupnost podataka je snizila barijere za učešće u procesu nadzora. To je omogućilo mnogo veći stepen učešća javnosti u otkrivanju sumnjivih nabavki. Prije reformi, za otkrivanje korupcije se oslanjalo samo na „zviždače“, novinare ili „pse čuvar“ (stražare) sumnjivih postupaka. Sada dolazi više informacija od lokalnih aktivista i pojedinaca. Na primjer nastavnici su istakli informacije o velikim nabavkama cvijeća i alkohola od strane Ministarstva prosvjete, a Ministarstvo finansija je sprovelo reviziju.

Otvaranje informacija omogućava upoređivanje izvođača i posmatra modele širom gradova i institucija.

Lokalno stanovništvo koje može znati ko su prijatelji gradonačelnika i koje lokalne firme imaju odnose sa uticajnim ljudima su u stanju da uoče stvari koje neki istraživač, koji je udaljen od samog postupka, možda neće biti u stanju da uoči.

Uprkos tih pozitivnih dešavanja, korupcija u slovačkim javnim nabavkama ostaje izazov. Dok je dostupnost podataka bio pozitivan korak, i dalje ostaju barijere za korišćenje istog, a tamo gdje nema stvarnih prijetnji za sprovođenje, transparentnost i objavljivanje je ograničeno u njihovoj sposobnosti da dovedu do djelotvorne promjene. Istraživač koji koristi podatke kaže da bi racionalizovanje načina na koji se podaci objavljuju i formatiraju olakšalo njihovo korišćenje, smanjilo troškove pronalaženja korupcije i povećalo vjerovatnoću otkrivanja nepravilnih postupaka. Nevladine organizacije „TI-Slovakia“ i „Fairplay Slovakia“ vode web stranicu „Otvoreni ugovori“ sastavljenu od podataka o nabavkama koji su uzeti iz javnih izvora i strukturirani. Ovaj portal daje pregled troškova nabavki po naručiocima, dobavljačima, sektorima i regionima, a daje i ukupne strukturirane podatke o nabavkama koji se mogu

preuzeti. Dostupnost podataka u ovim formatima je takođe omogućilo „TI-Slovakia“ da sprovodi šire analize od onih koje su ranije bile moguće.

Standardizovani formati podataka, sumarno preuzimanje, strukturirani formati poput XML-a učinili bi korišćenje podataka mnogo lakšim.

Drugi ključni problem je što uz javne podatke nisu priključene licence, tako da nije jasno kako se mogu koristiti.

Dodatne informacije o pred-tenderskim zahtjevima bi takođe bile vrijedne.

Formalni mehanizmi i institucionalna sredstva za sankcionisanje takođe treba unaprijediti. „Sunlight Foundation“ zaključuje da „je čini se najznačajnije to da sama transparentnost ne može za kratko vrijeme promijeniti duboko ukorijenjenu koruptivnu praksu. Transparentnost može samo naglasiti problem, i obezbijediti instrumente za nadzor i istragu.

Mehanizmi za sprovođenje, kako formalni tako i neformalni, se moraju usmjeriti na sankcionisanje onih čiji prestupi se otkrivaju putem nadzora omogućenog putem transparentnosti.”

[Izvor: Studija slučaja „Sunlight Foundation“]

<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/08/12/case-study-public-procurement-in-the-slovak-republic/>

<http://www.zmluvy.gov.sk/>

<http://www.otvorenezmluvy.sk/>

U Demokratskoj Republici Kongo, zahtijeva se da svi ugovori vezani za prirodne resurse budu objavljeni.

Uredba br. 011/26 od 20. maja 2011. koja se odnosi na obavezu objavljivanja svih ugovora koji imaju za cilj korišćenje prirodnih resursa.

Ugovori su dostupni na web stranici Ministarstva energetike i rudarstva.

http://mines-rdc.cd/fr/index.php?option=com_content&view=article&id=92

U UK se objavljuju potencijalne prilike koje bi u budućnosti mogle biti oglašene, tako da sve kompanije mogu da vide prilike koje su u pripremi.

U UK, „Contracts Finder“ (Tragač ugovora) sada ima detalje o mogućim prilikama tokom narednih nekoliko godina. Nazvane „pipelines,” one imaju za cilj da pomognu firmama da se pripreme za prilike koje bi u budućnosti mogle biti oglašene.

<https://online.contractsfinder.businesslink.gov.uk/Common/BrowsePipelines.aspx?site=1000&lang=en>

Mnoge zemlje su razvile elektronske baze podataka sa informacijama o javnim ugovorima.

Slijedi nekoliko primjera elektronskih baza podataka sa informacijama o javnim ugovorima: Kolumbija, Čile (koncesije), Gvineja (industrije za vađenje ruda), Koreja, Filipini, Slovačka Republika, SAD, UK i New York City.

Mongolija se konkretno bavi ugovaranjem u svom Zakonu o pravu na informisanje.

U Mongoliji, Zakon o transparentnosti informacija i pravu na informisanje, u članu 10 navodi “Politika nabavki će podržavati načela transparentnosti, pravičnosti, efikasnosti, ekonomičnosti i odgovornosti i takva politika će biti učinjena lako dostupnom na web stranici organizacije, i objavljena putem drugih sredstava.”

Dokumenti koje je potrebno objavljivati su pozivi za podnošenje ponuda i propisi vezani za postupke odabira ponuda; kriterijumi za izbor ponuđača, kao i kriterijumi na osnovu kojih je izabran izvođač; kratke informacije o uspješnim ili neuspješnim ponuđačima, kao i detaljne razloge, uslove i zakonske osnove za izbor; izvještaji o nabavljenim robama i uslugama, uključujući revizije nabavki i izvještaje, zaključke i druge izvještaje o monitoringu.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan047231.pdf>

Mongolija se konkretno bavi ugovaranjem u svom Zakonu o pravu na informisanje.

U Mongoliji, Zakon o transparentnosti informacija i pravu na informisanje, u članu 10, u odnosu na nabavke, zahtijeva objavljivanje tenderskih dokumenata „na lako dostupan način”, poziva za podnošenje ponuda i propisa koji se tiču postupaka izbora ponuda; kriterijumi za izbor ponuđača, kao i kriterijumi na osnovu kojih je izabran izvođač; kratke informacije o uspješnim ili neuspješnim ponuđačima, kao i detaljne razloge, uslove i zakonske osnove za izbor; izvještaji o nabavljenim robama i uslugama, uključujući revizije nabavki i izvještaje, zaključke i druge izvještaje o monitoringu.

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN-DPADM/UNPAN047231.pdf>

Web stranica „Checkbook NYC” New York City-ja integriše budžete i ugovore.

New York City, koji troši približno 70 milijardi dolara godišnje, već dugo ima centralni budžet za borbu protiv rasipanja i prevara. Godine 2010, uspostavio je inicijativu vezanu za transparentnost. „Checkbook NYC” omogućava javnosti da pažljivo prati potrošnju grada New York-a sa detaljnim, ažurnim podacima o prihodima, rashodima, ugovorima, platnom spisku, i budžetu u preglednom formatu lakom za korišćenje. Sistem za prijavljivanje pod-izvođača na gradskom portalu „City’s Payee Information Portal”, koji je uveden 2012. godine, zahtijeva od svih isporučilaca sa ugovorima iznad određenog dolarskog iznosa da prijavljuju na Internet svoje pod-izvođače.

„Checkbook NYC” je pušten u rad za korišćenje i modifikaciju sa „open source” licencom kako bi se programeri i vlade podstakli da usvoje sistem i doprinesu unaprjeđenjima i dodatnim karakteristikama za objavljivanje u budućim verzijama.

<http://Checkbooknyc.com>

Zakon o nabavkama Filipina zahtijeva proaktivno objavljivanje ključnih informacija.

Godine 2002, Kongres Filipina je usvojio Zakon br. 9184, „Reformski zakon o vladinim nabavkama,” kako bi se pozabavio problemom nejasne i kompleksne mreže propisa o nabavkama koji se preklapaju i koji su taj postupak učinili podložnim manipulacijama.

Zakon, zajedno sa njegovim pravilima i propisima za sprovođenje, zahtijeva uvođenje mjera transparentnosti i odgovornosti kako bi se pomoglo u borbi protiv korupcije i neefikasnosti u javnim nabavkama. Ovaj zakon posebno naglašava da informaciona i komunikaciona tehnologija (IKT) treba da igra centralnu ulogu u tome kako vlada ispunjava te ciljeve.

Sistem vlade Filipina za elektronske nabavke - PhilGEPS služi „kao primarni i definitivni izvor informacija o vladinim nabavkama.” Prema zakonu, svi javni tenderi, od onih koje sprovode savezne agencije do onih za najmanje lokalne samouprave, moraju proći kroz PhilGEPS sistem. On sadrži informacije o:

Poziv na tender/Zahtjev za iskazivanje interesovanja;

Tenderska dokumentacija;

Dopunski/tenderski bilten;

Obavještenje o dodjeli;

Odobreni ugovor; i

Obavještenje o početku izvođenja radova.

Pored toga, postoji dokumentacija vezana za nabavke koja po propisima mora biti učinjena dostupnom ponuđačima ili javnosti na njihov zahtjev, kao na primjer Zapisnik sa pred-tenderske konferencije i Zapisnik o otvaranju ponuda.

Uprkos uvođenju PhilGEPS-a i obaveze da sve javne nabavke prođu kroz sistem elektronskog izvještavanja, novinari, „psi čuvari”/watchdogs/ i druge organizacije civilnog društva i dalje imaju znatne probleme sa dostupnošću informacija. Oni izvještavaju da nedostaje poštovanje zahtjeva za

izvještavanjem, informacije koje prate vladini subjekti su nekompletne, a podaci koji su nominalno dostupni podliježu nizu barijera po pitanju javne upotrebe.

Ključna ograničenja su ta da PhilGEPS ne sakuplja sve relevantne informacije koje su neophodne za nadzor treće strane. Posebno nedostaju pojedinosti o fazi upravljanja ugovorom, u kojoj ima šansi da dođe do manipulacija ugovorima. Nadalje, potpuni pristup PhilGEPS-u je ograničen na akreditovane izvođače koji su platiti taksu za registraciju. On ne obezbjeđuje način da se pristupi kompletnim podacima za potrebe statističke ili vizuelne analize. Umjesto toga, da bi se pristupilo informacijama o nabavkama morate tačno znati gdje da tražite, i morate gledati tender po tender.

Projekti za unaprjeđenje sistema uključuju uvođenje bonusa na bazi učinka vezanih za poštovanje PhilGEPS-a, i razvoj sveobuhvatnijeg pristupa za javnost i organizacije civilnog društva.

Izvor: Studija slučaja „Sunlight Foundation“

<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/10/07/case-study-public-procurement-in-the-philippines/>

http://www.lawphil.net/statutes/repacts/ra2003/ra_9184_2003.html

<http://philgeps.gov.ph/>

Država Minas Gerais - Brazil zahtijeva proaktivno objavljivanje projekata iz domena javno-privatnih partnerstava.

Država Minas Gerais služi kao model za druge brazilske države po pitanju praksi vezanih za objavljivanje informacija o projektima, nacrtima i konačnim formama potpisanih ugovora, kao i dokumentacije o tenderskom postupku i osnovne tehničke izvještaje.

Za projekte JPP u Minas Gerais - Brazil, preliminarni sažetak projekta se objavljuje na Internetu tokom perioda javne rasprave, zajedno sa tenderskom dokumentacijom, uključujući kriterijume za izbor, nacrt ugovora, osnovne tehničke dokumente i studije izvodljivosti. Nakon završetka tenderskog postupka, objavljuju se potpune verzije ugovornih dokumenata, a sažetak projekta se ažurira (opisuju se, *inter alia*, garancije date od strane vlade). Ako se o ugovoru ponovo pregovara ili ako se vrše izmjene i dopune, te varijacije se objavljuju onda kada se dođe do sporazuma. Izvještaji o mjesečnoj realizaciji se takođe objavljuju.

U skladu sa Rezolucijom 72 iz 2003, član 5, web stranice treba da budu „lako čitljive i da prikazuju sadržaj na jasan, koherentan, relevantan, pravovremeni, organizovani, jednostavan, objektivan i istinit način.“⁵² Član 7 specificira da sve informacije sadržane na web stranicama državnih javnih subjekata moraju biti rigorozno ažurirane, dok član 9 uspostavlja komunikacioni servis „Talk to Us“ (Pričajte sa nama) („Fale Conosco“), koji olakšava direktan pristup informacijama koje su u posjedu javnih institucija.

Kroz ovaj otvoreni kanal, građani mogu da traže informacije, a zahtjevi moraju biti odgovoreni u roku od 2 radna dana, bilo objavljivanjem informacija, upućivanjem na neki drugi institucionalni izvor, ili zahtijevajući veći broj dana za ispunjenje zahtjeva. Sve dostupne informacije o projektima, međutim, objavljuju se opsežno i proaktivno.

Svi dokumenti se objavljuju u njihovoj izvornoj formi u javnom domenu i potpisani od strane izvornog obrađivača. Kada se podaci ekstrahuju iz izvornih dokumenata i ubace u poseban format, kao što je to slučaj sa projektnim izvještajem i garancijama ili izvještajima o plaćanjima, JPP jedinica provjerava svaki podatak.

[Izvor: Svjetska banka, 2013, Objelodanjivanje informacija o projektima i ugovorima kod javno-privatnih partnerstava]

http://www.opengovguide.com/wp-content/uploads/2013/09/Disclosure_of_Project_PPP.pdf

Prelazni korak: Obezbijediti izgradnju kapaciteta kako bi se pružila podrška zainteresovanim stranama u razumijevanju, monitoringu i djelovanju po pitanju ugovornih podataka.

Opravdanost

U nekim slučajevima vlade su uložile velike napore da informacije učine dostupnim javnosti, a imaju niski stepen korišćenja tih informacija. (Smith, 2011)

Kako bi informacije bile korisne, građani moraju biti osposobljeni da im pristupe, moraju imati kapacitet da ih koriste i biti podstaknuti da se uključe.

Vlade mogu igrati ključnu ulogu u osposobljavanju ljudi da razumiju, vrše monitoring i djeluju po pitanju ugovornih podataka uspostavljanjem programa izgradnje kapaciteta za podršku relevantnim zainteresovanim stranama, kako unutar tako i izvan vlade. Značaj i uticaj javnog ugovaranja je takav da je vjerovatno vrijedno napora privrednih društava, vlada i donatora da izgrađuju kapacitet građana i stvaranje ambijenta koji omogućava učešće. Na primjer, civilnom društvu mogu nedostajati vještine koje su neophodne da bi se analizirali i razumjeli tehnički, pravni i finansijski elementi ugovora koji je njihova vlada ispregovarala sa privrednim društvima.

Preporuke

1. Rad sa organizacijama civilnog društva i poslovnim organizacijama za uspostavljanje programa građanskog obrazovanja za građane ili grupe koje žele da se uključe u monitoring aktivnosti ugovaranja. Ovo angažovanje se takođe može upotrijebiti kao pomoć u identifikovanju najkorisnijih informacija o ugovaranju.
2. Po pitanju pojedinačnih ugovora sa značajnim uticajem, ugovorne strane treba da izrađuju strategije kako bi građani razumjeli ključne uslove i benefite i uključili građanske grupe za monitoring.

Standardi & smjernice

OECD – Načela integriteta u javnim nabavkama <http://www.oecd.org/gov/ethics/48994520.pdf>

OECD – Javno angažovanje za bolju javnu politiku i usluge

<http://www.iadb.org/intal/intalcdi/pe/2009/03785.pdf>

Otvoreno ugovaranje: Nova granica za transparentnost i odgovornost

<http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-wo>

Primjeri iz raznih zemalja

Brazil pruža građansko obrazovanje o javnim budžetima.

Brazil objavljuje godišnji Budžet za građane. Međutim, on to podupire sa nekoliko drugih inovativnih komunikacijskih tokova.

Da bi se bolje objasnilo građanima što je to budžet, njegov značaj i druge aspekte takve teme, emituje se radio emisija pod naslovom „Moment Budget“ kako bi se slušaocima dale informacije na jednostavnom i direktnom jeziku.

Virtuelna škola Saveznog sekretarijata za budžet je osnovana 2008. godine od strane Ministarstva planiranja, budžeta i upravljanja. Ona organizuje Internet kurseve o razumijevanju javnih budžeta. Kursevi su namijenjeni, kako vladinim službenicima, tako i članovima javnosti i civilnom društvu. Do 2011. godine Virtuelnu školu je završilo približno 2000 građana.

Vlada je takođe kreirala poseban Bukvar javnog budžeta za djecu, koji je dostupan kao knjižica i kao web stranica. U obliku stripa, knjižica daje uvod u pojam javnog budžeta u odnosu na djecu i njihove probleme.

<http://www.orcamentofederal.gov.br/educacao-orcamentaria>

<http://fiscaltransparency.net/wp-content/uploads/2013/11/Brazil-Experience-Public-Participation.ppt>

Na Filipinima, i vlada i privatni sektor su aktivni na polju obuke monitora

Vladin Odbor za politiku nabavki organizuje obuke za monitore koji žele da nešto više razumiju o postupku nabavke i srodnim zakonima i propisima. „Makati Business Club“ je aktivni učesnik u Koaliciji

protiv korupcije. Koalicija organizuje obuku na temu Zakona o reformama vlade na polju nabavki za dobrovoljce, tako da mogu učestvovati kao posmatrači u Odborima za tendere i dodjelu.

Napredni korak: Stvoriti mehanizme za učešće i pravni lijekovi u javnom ugovaranju

Opravdanost

Postupci ugovaranja i ishodi se mogu unaprijediti uz povratne informacije građana. Takvi mehanizmi učešća građana dopunjavaju nadzor od strane vlade i mehanizme pravnih lijekova. Povratne informacije omogućavaju da projekti budu bolje urađeni kako bi zadovoljili lokalne potrebe, i usmjerili se na pitanja koja je potrebno identifikovati tokom realizacije.

Javne debate i konsultacije su posebno relevantne kada ugovori utiču na zemljište ili na pružanje usluga u određenoj izbornoj jedinici. Biračko tijelo ili pogođene zajednice treba da budu pozvane da učestvuju tokom faza planiranja i pred nadmetanje, u procjenama potreba, studijama izvodljivosti i procjenama uticaja na životnu sredinu i društvo. Njihovi inputi su od suštinskog značaja kako bi se osiguralo da ugovorni proces na kraju zadovolji potrebe i ostvari rezultate za opšte dobro. (Human Rights Watch, 2013.)

Civilno društvo i mediji mogu da igraju značajnu ulogu u promovisanju transparentnosti i odgovornosti kod javnog ugovaranja. Ukoliko se problemi primijete tada je moguće upozoriti vladine nosioce aktivnosti i nadzorne organe da preduzmu potrebne radnje. Međutim, težeći da učestvuju u javnom ugovaranju grupe građana često budu isfrustrirane nedostatkom zakonske osnove ili podrške za učešće zainteresovanih strana i neodlučnošću zvaničnika da s njima stupe u kontakt.

Preporuke

1. Uspostaviti zakonodavstvo ili javne politike koje zahtijevaju javne konsultacije, posmatrače javnog ugovaranja iz civilnog društva, i monitoring izvršenja ugovora od strane civilnog društva, zahtijevajući da javni organi prihvataju takve inpute i preduzimaju korektivne radnje, kao rezultat povratnih informacija dobijenih od građana.
2. Stupati u sporazume o saradnji sa organizacijama civilnog društva u cilju monitoringa njihovog javnog ugovaranja.
3. Usvojiti mehanizme za zaštitu „zviždača“.
4. Obezbijediti prikladne pravne lijekove za građane, uključujući neuspješne ponuđače, kako bi razriješili pitanja vezana za ugovaranje.

Standardi & smjernice

Načela otvorenog ugovaranja http://www.open-contracting.org/global_principles

Otvoreno ugovaranje: Nova granica za transparentnost i odgovornost <http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-world>

Otvoreno ugovaranje – Zajednica prakse <http://pro-act.org/>

Primjeri iz raznih zemalja

U Kolumbiji organizacije za građanski nadzor mogu da nadgledaju kompletan proces javnog ugovaranja.

U Kolumbiji, Zakon 850 iz 2003. godine omogućava organizacijama za građanski nadzor da nadgledaju kompletan proces javnog ugovaranja, od dodjele resursa do nadzora izvršenja i tehničkog kvaliteta ugovorene robe ili usluge.

Zakon navodi da građani imaju pravo da formiraju „veedurias ciudadanas“ ili odbore za građanski nadzor, koji mogu biti privremeni mehanizmi za organizacije civilnog društva da kontrolišu javnu upravu, nabavke, postupke itd. „Veedurias“ omogućavaju građanima i/ili organizacijama civilnog društva da nadziru javno upravljanje i rad administrativnih, pravosudnih, izbornih i političkih organa, javnih i

privatnih subjekata, ili nevladinih organizacija. Oni su odgovorni za izvršenje programa, ugovora ili javnih usluga.

Jedan od glavnih ciljeva „veedurias ciudadanas” je unaprjeđenje mehanizama za kontrolu korupcije u javnim nabavkama i javnog upravljanja. Zakon 489 iz 1998. godine navodi da javna uprava ima obavezu da pruža podršku građanima kada formiraju „veedurías”. Ovaj zakon takođe utvrđuje da kontrolni organi i pravosuđe treba da pružaju podršku „veedurías” tako što će istraživati i odgovarati na njihove prijave.

<http://report.globalintegrity.org/Colombia/2008/scorecard/2>

U Gvatemali, vlada je preduzela aktivnosti u kojima su multipartnerske kontrole pronašle probleme u projektima javne izgradnje pridruživši se Inicijativi za transparentnost u građevinskom sektoru (CoST) 2010. godine. CoST - Gvatemala je nedavno objavila svoj treći izvještaj o obezbjeđenju garancija, objelodanjujući informacije iz 25 projekata o javnoj izgradnji. Prvi izvještaj u julu 2011. je istražio šest projekata uključujući puteve, sportske objekte i produbljivanje riječnog dna. Naručio su objelodanili prosječno 53% projektnih informacija koje je zahtijevao CoST, što je označeno kao veliki napredak.

Program CoST Guatemala je pokrenuo nekoliko pitanja koja su dovela do toga da je vlada preduzela određene radnje. Slijedeći preporuke tima za obezbjeđenje garancija naručio moraju da osiguraju da imaju dovoljan budžet prije sklapanja ugovora sa firmama. Na taj način se izbjegavaju nepotrebna kašnjenja kod početka izgradnje. Višepartnerska grupa je takođe izrazila zabrinutost zbog toga što su NVO navikle da isisavaju sredstva namijenjena za infrastrukturne projekte. Generalna direkcija za puteve je poništila ugovor o radovima za projektovanje i rekonstrukciju mosta Belize u Guatemala Cityju, nakon što je Tim za obezbjeđenje garancija ukazao na neodgovarajuće korišćenje postupaka za ugovaranje u vanrednim situacijama, kao što su prirodne katastrofe. Vremenom prosječni nivo proaktivnog objavljivanja projektnih informacija je porastao sa 25% u polaznoj studiji CoST-a na 65%. Objavljivanje postaje rutinski proces za CoST Guatemala.

<http://cost-guatemala.org/>

http://www.constructiontransparency.org/db/documents/CoST_Briefing_Note_1_Impact_Stories.pdf

<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/10092/636620BRI0CoST00Box0361520BOPUBLIC0.pdf>

U Meksiku „socijalni svjedoci” vrše nadzor javnih nabavki

Od 2004. godine, savezna vlada u Meksiku zahtijeva uključenje „socijalnih svjedoka” u javnom nadmetanju za robe, radove i usluge iznad određenog praga. Od 2009, učešće socijalnih svjedoka je obavezno u nabavkama vrijednim više od 23 miliona američkih dolara za robu i usluge, te 43 miliona dolara za javne radove. Nevladine organizacije i pojedinci mogu biti izabrani za socijalne svjedoke od strane Ministarstva za javnu upravu. Njihova uloga je da predlažu strategije za unaprjeđenje transparentnosti, nepristrasnosti i usklađenosti sa pravnim okvirom, i moraju davati upozorenja ako otkriju bilo kakve nepravilnosti tokom postupka nabavke. Na zaključenju postupka nabavke socijalni svjedoci izdaju u javno dostupan izvještaj uključujući opservacije i, ako je to prikladno, preporuke. Njihov izvještaj se postavlja na web stranicu centralne vlade za oblast nabavki kao i unosi u tenderski dosje.

Program „Socijalni svjedok” je rezultat inicijative NVO „Transparencia Mexicana” kako bi se olakšalo učešće civilnog društva, kao eksternog posmatrača u procesu javnih nabavki. Izvorno, socijalni svjedoci su učestvovali kao rezultat smjernica izdatih od strane Ministarstva za javnu upravu (MJU) 2004. godine. Te smjernice su predviđale da MJU vodi registar pojedinaca i NVO-a koji mogu da učestvuju u svim fazama nabavki koje sprovodi bilo koja institucija Savezne javne uprave.

U Meksiku, „Transparency International USA”, CIPE, Transparencia Mexicana, 2011.

Prema „Transparencia Mexicana”, program Socijalni svjedok je značajno smanjio troškove javnih ugovora i povećao broj ponuđača koji učestvuju u procesu nabavki u Meksiku.

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>

<http://corruptionresearchnetwork.org/marketplace/resources/C-M%20SERIES%20-%20A%20new%20Role%20for%20Citizens%20in%20Public%20Procurement.pdf/>

U Mongoliji, civilno društvo i profesionalne organizacije igraju formalnu ulogu u evaluaciji ponuda i monitoringu ugovora. U junu 2011, Vlada Mongolije izmijenila i dopunila Zakon o javnim nabavkama Mongolije (ZJNM) kako bi uključila novu formalnu ulogu za civilno društvo i profesionalne organizacije u evaluaciju ponuda i monitoringu ugovaranja. Privatne i specijalizovane nevladine organizacije mogu biti odabrane u skladu sa odredbom 35-39 ovog zakona za vršenje monitoringa, evaluacije i revizije djelatnosti klijenta, izvršenje ugovora i unaprjeđenja kvaliteta i izvršenja.

Mongolija je na pragu velike društveno-ekonomske transformacije pokretane eksploatacijom njenih ogromnih rudnih resursa. Od 2004. godine, kada je počeo rudni procvat, ekonomija je rasla prosječnom stopom od preko 8 % svake godine. Zdrava infrastruktura je od ključnog značaja za ovu prostranu u potpunosti kopnenu, rijetko naseljenu zemlju. Da bi se razvila i imala koristi od ogromnih novih Južnih rudnika, biće potrebno da investicije u infrastrukturi porastu neviđenim tempom, postavljajući velike zahtjeve pred sisteme javnih nabavki. Nabavke u Mongoliji su do sada bile karakterisane poznatim problemima političkog miješanja i nedostatka transparentnosti, što se posebno ističe zbog mali veličine formalnog sektora i bliskih veza između političara građevinske industrije. Kao rezultat toga, prekoračenja vremena i troškova u infrastrukturnim projektima su svugdje prisutna. Povećanje tehničkog kapaciteta, transparentnosti i odgovornosti javnih nabavki je hitna potreba za vladine sisteme da bi držali korak sa ošamućujućim transformacijama koje su pred njima.

Obrazloženje za uključenje organizacija civilnog društva u monitoring nabavki naglašava sposobnost tih organizacija da pružaju povratne informacije vladi po pitanju evaluacije i ugovora i da šire svoje nalaze u javnosti. Širenjem svojih posmatračkih izvještaja, organizacije civilnog društva mogu pomoći u informisanju građana i time osnažiti sposobnost građana da nagradi ili sankcioniše političare i zvaničnika za njihovo upravljanje javnim resursima. Nada se da će veća svijest građana o pitanjima vezanim za nabavke povećati podsticaje za javne funkcionere da odgovaraju na povratne informacije od organizacija civilnog društva, uključujući pozivanje na odgovornost izvođača za njihov učinak.

Sprovodeći ZJNM, zahtjev da organizacije civilnog društva nadziru evaluacije ponuda i izvršenje ugovora, će biti posebno izazovan za Vladu i za same organizacije civilnog društva. Aranžmani za održivo finansiranje koji su zaštićeni od političkog uticaja će biti od suštinskog značaja za uspjeh monitoringa od strane civilnog društva. Mongolija je takođe da se priključi Globalnom partnerstvu za društvenu odgovornost (GPSA) kako bi omogućila grupama mongolskog civilnog društva da apliciraju za finansijsku podršku od međunarodne donatorske zajednice za monitoring javnog ugovaranja. Pored toga, mongolske agencije su zaključile memorandume o razumijevanju sa grupama civilnog društva u cilju monitoringa njihovog javnog ugovaranja.

[Izvor: Svjetska banka]

<http://blogs.worldbank.org/governance/voluntarily-tying-government-s-hands-civil-society-oversight-ofprocurement-in-mongolia>

<http://pro-act.org/profiles/blogs/the-building-of-a-procurement-partnership-in-mongolia>

Na Filipinima, građani učestvuju u svim fazama postupka nabavke, a mogu takođe i da posmatraju realizaciju.

Filipinski Zakon o javnim nabavkama daje mandat građanima da učestvuju u svim fazama postupka nabavke, od pred-tenderske konferencije, otvaranja ponuda, evaluacije ponuda, nakon utvrđivanja kvalifikovanosti i dodjeli ugovora. Na osnovu ovog sistema, od naručilaca se zahtijeva da pozovu vanjske organizacije da prisustvuju sastancima njihovih Odbora za tendere i dodjelu (BAC).

Posmatrači takođe mogu posmatrati realizaciju ugovora, a građani mogu da podnose pritužbe lokalnom Ombudsmanu ukoliko sumnjaju u postojanje nepravilnosti.

U sektoru industrije za vađenje rude, iako je trenutno moratorijum na nove rudarske operacije, filipinski Zakon o rudarstvu zahtijeva „više-partitni tim za nadzor“ koji bi bio operativan prije nego što rudarski projekat može dobiti certifikat o poštovanju životne sredine. Ovo tijelo treba da bude sastavljeno od predstavnika nacionalne vlade, zajednica na koje projekat utiče, starosjedilačkih zajednica, jedne organizacije civilnog društva iz oblasti zaštite životne sredine, i predlagača projekta. Pored toga, filipinske agencije su zaključile memorandume o razumijevanju sa grupama civilnog društva u cilju monitoringa njihovog javnog ugovaranja.

Međutim, sistem se borio da odgovori na obim nabavki, zbog ograničenih resursa organizacija civilnog društva koje su uključene i nedostatka obučenog osoblja. Prema nekim procjenama, civilni sektor nadzire manje od 1 % postupaka nabavki i malo je vjerovatno da će se susresti sa nepravilnostima, budući da nisu prisutne tokom pred-tenderskog dijela postupka kada je najvjerovatnije da će doći do nepravilnosti. Stepen do kojeg se posmatračima iz organizacija civilnog društva odobrava značajna i participatorna uloga značajno varira u zavisnosti od naručioca.

Do danas sistem posmatrača iz civilnog sektora je bio odvojen od E-nabavki - PhilGEPS. IKT može omogućiti asinhrono i posmatranje na daljinu, što može značajno olakšati teret resursa vezan za posmatranje i omogućiti bolje ciljanu procjenu rizika.

<http://www.gppb.gov.ph/laws/laws/RevisedIRR.RA9184.pdf>

<http://sunlightfoundation.com/blog/2013/10/07/case-study-public-procurement-in-the-philippines/>

Filipinski nacionalni program za isporuku udžbenika koristi učešće građana za unaprjeđenje odgovornosti u javnim nabavkama.

Nacionalni program za isporuku udžbenika (NPIU) na Filipinima je inicijativa predvođena od strane civilnog društva i podržana od strane državnih institucija. Program se fokusira na unaprjeđenje transparentnosti u isporuci i distribuciji udžbenika. Organizacije civilnog društva su bile podstaknute da stupe u akciju zbog niskog nivoa odgovornosti u sektoru obrazovanja sa 40% neopravdanih isporuka udžbenika i 21% udžbenika nabavljenih od strane Ministarstva prosvjete koji nisu bili isporučeni školama kojima su bili namijenjeni. Djelotvornim monitoringom isporučivanja udžbenika na nivou zajednice, ova inicijativa je doprinijela smanjenju prosječnih troškova udžbenika, skraćenju vremena za isporuku udžbenika školama, te unaprjeđenju kvaliteta udžbenika.

U svjetlu problema koji se tiču nabavke udžbenika, viši zvaničnici Ministarstva prosvjete su pokrenuli NPIU kako bi se unaprijedila transparentnost i odgovornost. Oni su obezbijedili pomoć od strane „G-Watch“ – nezavisnog projekta za monitoring koji preduzima istraživanja i radi na zagovaranju u vezi sa temama vezanim za upravu i javno upravljanje – i njene mreže organizacija civilnog društva širom zemlje. Više organizacija civilnog društva se složilo da učestvuje u NPIU, na primjer obezbjeđujući volontere koji će raditi monitoring na lokalnom nivou. Od tih organizacija se očekivalo da budu vladine oči i uši tokom njihovog posmatranja i obezbjeđenja transparentnosti tenderskog postupka, da imaju uvid u količinu i kvalitet udžbenika koji se izrađuju, te da prate broj isporučenih knjiga i pravovremenost njihove isporuke. U slučaju kada udžbenici nisu bili ogovarajućeg kvantiteta i kvaliteta one su podnosile G-Watch-u kao nacionalnom koordinatorskom tijelu. G-Watch, je nakon toga prenosio te informacije Ministarstvu prosvjete koje je imalo ovlaštenje da natjera isporučioce da ispoštuje svoj ugovor.

Monitoring stvarne isporuke je natjerao izdavačke kuće da budu efikasnije, budući da bi neuspjeh mogao rezultirati gubitkom posla naredne godine. Učešće lokalnih organizacija civilnog društva je takođe pozvalo učešće zajednice u mehanizmu transparentnosti, ostvarujući dodatni pritisak na Ministarstvo prosvjete i izdavačke kuće da se organizuju i budu djelotvorni budući da sada više od jednog para očiju nadzire njihov učinak.

Uspješno sprovođenje NPIU je rezultiralo donošenjem Naredbe br. 59 Sekretara u Ministarstvu prosvjete, 'Institucionalizacija učešća NVO i privatnog sektora u postupku nabavki Ministarstva'. Jedna druga inicijativa za institucionalizaciju ove inicijative za participatornu transparentnost je „Textbook

Walk“, koja poziva cijelu zajednicu da učestvuje u monitoringu udžbenika prilikom njihove isporuke određenoj školi. G-Watch je organizovao obuku za organizatore ovih manifestacija i pripremio edukativne materijale za proces monitoringa udžbenika, i realizovao „Textbook Walk“ u raznim oblastima Filipina.

<http://www.idea.int/resources/analysis/loader.cfm?csmodule=security/getfile&pageid=51958>
<http://www.oecd.org/site/adboecdanti-corruptioninitiative/meetingsandconferences/42877391.pdf>

U UK su uveli uslugu „Mystery Shopper“ da bi razriješili pritužbe vezane za postupke nabavki.

Godine 2011. premijer i ministar Kabineta su najavili niz mjera za otvaranje javnih nabavki većem učešću malih i srednjih preduzeća. Jedna od tih mjera je bila pokretanje „Mystery Shopper“ usluge. Ova usluga postoji da bi obezbijedila strukturirani mehanizam za ponuđače da iskažu zabrinutost u vezi sa praksom i postupcima javnih nabavki.

Ponuđači mogu da koriste ovu uslugu anonimno da Kabinetu ukažu na pitanja o problemima u vladinim lancima snabdijevanja. Cilj je da se obezbijedi jasna, strukturirana i direktna linija preko koje ponuđači mogu da iskažu svoju zabrinutost o praksi javne nabavke kada pokušaji rješavanja pitanja sa naručiocem ili ponuđačem iz prvog reda propadnu, kao i da se pomogne Kabinetu da identifikuje oblasti sa lošom praksom u sferi nabavki kako bi mogao da radi sa naručiocem na ispravljanju nepravilnosti i na smanjenju mogućnosti da se slična pitanja pojave kod drugih organa.

Prijave tih slučajeva se objavljuju na web stranici Kabineta.

[http:// https://www.gov.uk/government/publications/mystery-shopper-results](http://https://www.gov.uk/government/publications/mystery-shopper-results)

Inovativni korak: Olakšati finansiranje za podršku učešća u javnom ugovaranju.

Opravdanost

Ključni izazov za održivost otvorenog ugovaranja ostaje nedostatak održivih resursa koji bi omogućili učešće.

Organizacije civilnog društva zahtijevaju finansiranje i često postoji konkurencija za ograničene resurse, posebno od strane vlade. Međutim, obezbjeđenje direktnog finansiranja može podrivati ulogu civilnog društva kao nezavisnih „pasa čuvara“ (watchdogs) i može dovesti do mogućih sukoba interesa. Da bi se ova nezavisnost očuvala, mora se doći do inovativnih rješenja za održivo finansiranje.

Preporuke

1. Zemlje u razvoju mogu da prihvate Globalno partnerstvo za društvenu odgovornost, sistem grantova finansiran od strane donatora koji obezbjeđuje stratešku i održivu podršku korisničkim grupama i organizacijama civilnog društva koje rade sa njihovim vladama, da promovišu veću transparentnost i odgovornost. Ovo bi omogućilo grupama iz civilnog društva da apliciraju za osnovna sredstva za aktivnosti monitoringa.

2. Vlade, fondacije i/ili privredna društva bi mogli da se sastaju, ili doprinose nacionalnom multipartnerskom fondu (moguće od sredstava odvojenih iz samih javnih ugovora) kod kojega civilno društvo može aplicirati za sredstva za preduzimanje ove aktivnosti.

Standardi & smjernice

Globalno partnerstvo za društvenu odgovornost

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:23017716~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>

Otvoreno ugovaranje: Nova granica za transparentnost i odgovornost <http://pro-act.org/profiles/blogs/researchhighlights-open-contracting-practices-from-around-the-wo>

Primjeri iz raznih zemalja

Sedamnaest zemalja se priključilo Globalnom partnerstvu za društvenu odgovornost

GPDO je koalicija donatora, vlada i organizacija civilnog društva čiji je cilj unaprijeđenje razvojnih rezultata podržavajući izgradnju kapaciteta za unaprijeđeno informisanje od strane građana i njihovo učešće. GPDO će doprinositi upravnim reformama na nivou zemlje i unaprijeđenom pružanju usluga. Da bi se postigao ovaj cilj, GPDO obezbjeđuje stratešku i kontinuiranu podršku inicijativama organizacija civilnog društva vezanim za društvenu odgovornost koje imaju za cilj osnaživanje transparentnosti i odgovornosti.

Podrška se pruža na dva fronta: finansiranje i znanje. Putem globalnog konkurisanja za grantove, grantovi se dodjeljuju organizacijama civilnog društva za izgradnju kapaciteta, istraživanje i širenje znanja, umrežavanje i programatske aktivnosti vezane za društvenu odgovornost u njihovoj zemlji. GPDO takođe razvija globalnu platformu za razmjenu znanja i istraživanja, posebno u mjerenju i dokumentovanju onoga 'što funkcioniše' u sferi društvene odgovornosti i uticaja intervencija društvene odgovornosti.

Prije izdavanja Poziva za podnošenje prijedloge projekata, održavaju se multi-partnerske konsultacije u svakoj zemlji kako bi se definisale tematske prioritetne oblasti kojima će organizacije civilnog društva trebati da se pozabave. Zemlje koje su formalno odabrale da omoguće svojim organizacijama civilnog društva pristup sredstvima su:

Bangladeš

Bjelorusija

Kolumbija

Dominikanska Republika

Honduras

Indonezija

Kirgistan

Malavi

Moldavija

Mongolija

Mozambik

Paragvaj

Senegal

Filipini

Tadžikistan

Togo

Tunis

[Od juna 2013.]

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/CSO/0,,contentMDK:23017716~pagePK:220503~piPK:220476~theSitePK:228717,00.html>